

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR

LEONILDO PEREIRA DE SOUZA

**FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA:
A RACIONALIDADE DA AÇÃO ESTATAL NO FINANCIAMENTO
ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ (2002-2011)**

**CURITIBA
2013**

LEONILDO PEREIRA DE SOUZA

**FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA:
A RACIONALIDADE DA AÇÃO ESTATAL NO FINANCIAMENTO
ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ (2002-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profª Drª Maria Tarcisa Silva Bega

**CURITIBA
2013**

S734

Souza, Leonildo Pereira de

Federalismo e Política Pública: a racionalidade da ação estatal no financiamento orçamentário da assistência social no Paraná (2002-2011) / Leonildo Pereira de Souza. Curitiba: UFPR, 2012
225 f.; il.; 30 cm.

Orientador: Profª Drª Maria Tarcisa Silva Bega.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná.

Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Curitiba, 2012

1. Federalismo. 2. Assistência social – Paraná. I. Bega, Maria Tarcisa Silva, Dra.
II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.
III. Título.

CDU 364.3

Agradecimentos

Esta dissertação apresenta resultados que só se tornaram viáveis graças ao apoio e à contribuição de uma série de pessoas e instituições, sem as quais não seria possível concluí-la. Apesar do risco de cometer alguma omissão, aqui expresso meus profundos e sinceros agradecimentos a todos que, de algum modo, ajudaram e colaboraram para que este estudo fosse realizado e finalizado.

Primeiramente sou muito grato à professora Maria Tarcisa Silva Bega, orientadora desta dissertação, pela confiança em mim depositada e pelo ambiente de trabalho sempre acolhedor e estimulante.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, pelos ensinamentos e por terem propiciado um espaço de discussão fundamental ao desenvolvimento desta pesquisa acadêmica. Agradeço particularmente à professora Marlene Tamanini, pela leitura crítica e contributiva do projeto de dissertação na ocasião da disciplina de Métodos e Técnicas de Pesquisa.

Aos professores Demian Castro e Rodrigo Horochovski, membros da banca de qualificação, e como esta versão é a definitiva, também ao professor Ricardo Costa de Oliveira, membro da banca de defesa, pelas valiosas sugestões e observações críticas que muito contribuíram para a melhoria deste estudo.

Aos servidores do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, pela dedicação e atenção dispensada.

Aos colegas discentes do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, pela troca de ideias, convivência e amizade desenvolvida durante os últimos dois anos, em especial à Tatiana.

Aos colegas do grupo de pesquisa em Políticas Públicas, pelos encontros sempre divertidos e intelectualmente enriquecedores.

Ao Sidartha Soria e Silva, pela disponibilidade e leitura precisa do capítulo que trata das categorias sociológicas de racionalidade da ação, cujo auxílio nesta tarefa foi de grande valia.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, representado nas pessoas do Conselheiro Presidente Fernando Augusto Mello Guimarães e do Analista de Controle José Carlos da Costa, pela disponibilização da base de dados municipal necessária à realização de parte desta pesquisa, o que foi de fundamental importância.

Aos meus colegas do Núcleo de Estudos Populacionais e Sociais do Iparde, pela inestimável cumplicidade e atenção, não só durante o processo de realização desta pesquisa, mas em todos os momentos. Especialmente ao meu coordenador, colega (de trabalho e de pós-graduação) e amigo Anael Cintra, pelo incondicional apoio e incentivo na realização deste curso de mestrado, sem esquecer os inúmeros e providenciais auxílios e esclarecimentos de dúvidas no manuseio do SPSS.

Às funcionárias da biblioteca do Ipardes, pela prontidão em atender e interesse em ajudar no desenvolvimento deste trabalho acadêmico.

À Neda Nohtadi Doustdar, pelos diversos empréstimos de livros.

À Estelita Sandra de Matias e Maria Rosa Davin, respectivamente pela revisão do texto e pela normalização bibliográfica.

À Olga Krieger, pela redação do *abstract*.

À ex-Diretora-presidente do Ipardes Maria Lúcia de Paula Urban, por ter sido a motivadora de primeira hora para a realização de cursos de pós-graduação.

À atual Diretoria Executiva do Ipardes, nas pessoas do Diretor-presidente Gilmar Mendes Lourenço, do Diretor do Centro de Pesquisa Julio Takeshi Suzuki Júnior, do Diretor Administrativo Emilio Kenji Shibata, pela autorização e liberação para frequentar normalmente as aulas do curso.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de uma bolsa de estudos tão importante para a realização das atividades acadêmicas e de pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação analisa os padrões de racionalidade presentes na ação estatal das instâncias federativas da União, do estado e dos municípios relacionada ao financiamento orçamentário da política pública de assistência social, no período de 2002 e 2011, no Paraná. O estudo baseia-se nas categorias sociológicas de racionalidade burocrática, de acordo com Max Weber, e racionalidade política, segundo Claus Offe. Investiga-se como os montantes de recursos foram destinados e executados nos respectivos orçamentos governamentais em relação ao contido nas normativas legais da política de assistência. Trata-se, então, de uma pesquisa empírica baseada em dados secundários, cujo conteúdo expressa quantitativamente as cifras monetárias empregadas por cada esfera político-administrativa. Para tanto, foram utilizados os bancos de dados produzidos por registros administrativos de instituições oficiais do país. Assim, foram sistematizados os dispêndios realizados pelos governos na Função Orçamentária 08 (assistência social). Observou-se, ao longo do comportamento da série histórica selecionada, principalmente a presença de tendências e ocorrência de variações anteriores e posteriores à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, em 2005. Os resultados da pesquisa demonstram a existência de cenários distintos e específicos para cada instância de governo, que variam tanto em sua configuração quanto na incidência de cada tipo de racionalidade verificada.

Palavras-chave: Federalismo. Financiamento. Racionalidade. Assistência Social. Paraná.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the patterns of rationality presents in the action of the bodies of state, federal Union, states and municipalities, to finance budget related to public policy of social assistance between 2002 and 2011 in Paraná. The study is based on sociological categories of bureaucratic rationality, according to Max Weber, rationality and politics, according to Claus Offe. Investigates how the amounts of funds were allocated and executed in their government budgets in relation to contained in legal assistance policy. It is, then, an empirical research based on secondary data, that expresses quantitatively the monetary figures used by each political-administrative sphere. For this, we used the databases produced by administrative records of official institutions of the country. Therefore, the expenditures were systematically carried out by governments in Budget Function 08 (social assistance). It was observed during the conduct of the selected series, especially the presence of trends and changes occurring before and after the Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System in 2005. The survey results demonstrate the existence of different scenarios and specific to each level of government, which vary both in its configuration as the incidence of each type of rationality verified.

Keywords: Federalism. Financing. Rationality. Social Assistance. Paraná.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – VIGÊNCIA DO PPA, SEGUNDO PARTIDO DO CHEFE DO EXECUTIVO QUE O ELABOROU, POR ESFERA DE GOVERNO.....	155
--	-----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MODELO ANALÍTICO PARA O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS BRASILEIRO.....	159
--	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA, TOTAL E SEGUNDO ARRECADAÇÃO POR ESFERA DO GOVERNO – BRASIL 1996-2009.....	161
TABELA 2 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA, TOTAL E APÓS TRANSFERÊNCIA ENTRE AS ESFERAS DO GOVERNO– BRASIL 1996-2009.....	161
TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE RECEITAS SELECIONADAS NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 2002-2011.....	164
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS NAS DESPESAS TOTAIS - UNIÃO - 2002-2011.....	166
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, POR ÁREA - UNIÃO – 2002 – 2011.....	167
TABELA 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS, POR ESPÉCIE - PARANÁ – 2003 – 2011.....	171
TABELA 7 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS - UNIÃO – 2002 – 2011.....	173
TABELA 8 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS - PARANÁ – 2003 – 2011.....	176
TABELA 9 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS CURITIBA – 2002 – 2011.....	178
TABELA 10 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - UNIÃO - 2002-2011.....	181
TABELA 11 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - PARANÁ – 2002 – 2011.....	183
TABELA 12 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - MUNICÍPIOS PARANAENSES 2002 – 2011....	186
TABELA 13 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - UNIÃO – 2002 – 2011.....	189

TABELA 14 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - UNIÃO – 2002 – 2011.....	190
TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - UNIÃO - 2002-2011.....	191
TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ – 2002 – 2011.....	198
TABELA 17 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - PARANÁ – 2002 – 2011.....	200
TABELA 18 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - PARANÁ – 2002 – 2011.....	201
TABELA 19 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - CURITIBA – 2002 – 2011.....	203
TABELA 20 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - CURITIBA – 2002 – 2011.....	204
TABELA 21 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTARIA - CURITIBA – 2002 – 2011.....	205
TABELA 22 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA ESTRUTURA DO ÓRGÃO GESTOR MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO MUNICÍPIOS, POR CLASSES DE TAMANHO POPULACIONAL - MUNICÍPIOS DO PARANÁ (EXCLUSIVE CAPITAL) – 2003 - 2007 – 2011.....	206
TABELA 23 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS AO ESTADO, PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL – PARANÁ – 2002 – 2011.....	209
TABELA 24 - TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL - MUNICÍPIOS PARANÁ - 2002-2011.....	212

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL FINAL DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR ESFERA DE GOVERNO - BRASIL – 1996 – 2009.....	164
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA PARTICIPAÇÃO DE POLÍTICAS SELECIONADAS NO TOTAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - UNIÃO – 2002 – 2011.....	169
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - UNIÃO – 2002 – 2011.....	183
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL, SANTA CATARINA E MÉDIA ESTADOS BRASILEIROS – 2002 – 2011.....	185
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL MUNICÍPIOS PARANAENSES 2002-2011.....	187
GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO BPC, RMV E PBF NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL - UNIÃO – 2002 – 2011.....	194
GRÁFICO 7 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DISPONÍVEIS NO FNAS PARA TRANSFERÊNCIAS RELACIONADAS A SERVIÇOS DA LOAS (EXCLUSIVE BENEFÍCIOS) - UNIÃO - 2002-201.....	196
GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS NO FNAS - UNIÃO – 2002 – 2011.....	197
GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL - UNIÃO – 2002 – 2011.....	198
GRÁFICO 10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, SEGUNDO MUNICÍPIOS POR CLASSES DE TAMANHO POPULACIONAL – MUNICÍPIOS DO PARANÁ (EXCLUSIVE CAPITAL) – 2002 – 2011....	208

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTB	Carga Tributária Bruta
FAS	Fundação de Ação Social
FEAS/PR	Fundo Estadual de Assistência Social do Paraná
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FINBRA	Finanças do Brasil
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAIF	Programa de Apoio Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual de Aplicações
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMI	Renda Mensal de Inserção
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SETP	Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCR/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA.....	34
1.1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES E A NOÇÃO DE CIDADANIA.....	34
1.2 PRINCIPAIS INSTITUTOS HISTÓRICOS DEFINIDORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	48
1.2.1 AS LEIS DOS POBRES (<i>POOR LAWS</i>).....	49
1.2.2 A SEGURIDADE SOCIAL DE BEVERIDGE.....	53
1.2.3 AS POLÍTICAS DE INSERÇÃO.....	62
1.3 NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM POLÍTICAS SOCIAIS.....	67
1.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL.....	71
1.5 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO PARANÁ.....	77
1.6 COMENTÁRIO FINAL.....	81
CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988.....	82
2.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: TIPOLOGIAS E CARACTERÍSTICAS PROCESSUAIS ELEMENTARES.....	83
2.2 NORMATIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988.....	93
2.3 COMENTÁRIO FINAL.....	101
CAPÍTULO 3 – RACIONALIDADE DA AÇÃO: ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E O CONFLITO ENDÓGENO AO ESTADO MODERNO.....	102
3.1 MAX WEBER: AÇÃO SOCIAL E ESTADO RACIONAL BUROCRÁTICO.....	102
3.2 DESDOBRAMENTOS: ASSIMILAÇÃO E CRÍTICA À MATRIZ WEBERIANA.....	129
3.3 CLAUS OFFE: RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL E CONTRADITÓRIA.....	138
3.4 COMENTÁRIOS FINAIS.....	143
CAPÍTULO 4 – PADRÕES DO FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ.....	146
4.1 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PÓS 1988.....	147
4.2 PPA's 2002 A 2011: CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS.....	152

4.3 SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: TIPOLOGIA DE ANÁLISE.....	156
4.4EXECUÇÃO POR FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	172
4.5EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	179
4.6 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	188
4.7 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	208
4.8 COMENTÁRIOS FINAIS.....	212
5 CONCLUSÃO.....	215
REFERÊNCIAS.....	221

INTRODUÇÃO

Durante o ano de 2008 uma grave crise financeira assolou o mundo. O ponto centrífugo dessa crise foi, justamente, uma das nações mais estáveis e, há muito tempo, inexpugnáveis do capitalismo global: os Estados Unidos da América. Partindo desse ponto, as ondas de instabilidade espalharam-se por todos os continentes do planeta atingindo com maior ou menor intensidade os países que alcançava. As condições e capacidades que cada Estado possuía de enfrentar a crise é que determinaram este grau de intensidade.

Especificamente no Brasil, os efeitos da crise fizeram-se sentir de maneira menos contundente. Conforme o jargão utilizado pelo discurso oficial do governo federal na época – amplamente e repetidas vezes veiculado pela mídia em geral –, o país foi o último a entrar e o primeiro a sair da crise.

Nesse sentido, atribuiu-se a boa performance e desempenho do Brasil – frente ao desafio enfrentado e em comparação ao ocorrido nos demais países – principalmente aos resultados econômicos e sociais, obtidos em âmbito interno, decorrentes das políticas sociais implementadas nos anos imediatamente anteriores à crise, ressaltando-se o caráter anticíclico daquelas. De modo que, em virtude desses aspectos, confirmou-se o entendimento do sistema de proteção social como “indispensável e estratégico, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte” (IPEA, 2010, p.58).

Indubitavelmente, enquanto um dos componentes integrantes da seguridade social brasileira, a política de assistência social encontra-se inserida nesse contexto como protagonista. Seja por seus resultados, seja pelo debate político que desencadeou no período recente. Pois, a trajetória de mudanças e transformações operadas nessa, durante a última década, reclassificou o lugar e ressignificou o *status* dessa política pública tanto no Estado quanto na sociedade brasileira.

Em verdade, pode-se constatar que no decorrer do primeiro decênio do século XXI as políticas públicas ligadas às áreas sociais estiveram bastante presentes na agenda política nacional. Houve um crescente entendimento e, sobretudo, valorização da necessária aproximação entre o crescimento econômico e a promoção de condições de garantia de necessidades humanas básicas, ou seja, de desenvolvimento social. Esse entendimento impulsionou uma série de programas

e projetos sociais em todos os níveis de governo.

A título de comparação, interessa para o estudo que se apresenta aqui destacar que, durante a década de 1990, o governo federal pôs em curso uma série de programas de descentralização das políticas sociais. No caso da assistência social, o programa de municipalização dessa política estabelecia uma relação direta do governo federal para os governos municipais. Nesse cenário, segundo Arretche (1999), no estado do Paraná, a taxa de adesão dos governos municipais ao programa foi de 42%, o que na época era um índice superior à média nacional, que estava em 33%.

Já, em julho de 2005, sob outro contexto político governamental, foi aprovada a Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que apresentava a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Passados apenas três anos da aprovação desta, em dezembro de 2008, encontra-se uma realidade, no estado do Paraná, onde 100% dos municípios haviam aderido ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e assim estavam incorporados em algum dos níveis de gestão dessa política pública.¹

Trata-se, então, de uma mudança, em termos institucionais, inegavelmente expressiva.

Mas trata-se também, antes, dos desdobramentos da ruptura iniciada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), com uma longa tradição de caridade e filantropia que caracterizava a atuação da assistência social, ainda que realizada por dentro do Estado. Tal tradição foi marcada por ações descontínuas, instáveis e fragmentadas, com resultados efêmeros e na maioria das vezes insatisfatórios, além de desconexos das demais políticas setoriais. Em substituição, começaram, nesse momento, a ser construídas as bases, ainda que tardias e incipientes, para uma política pública de assistência social com vistas à garantia de direitos (SPOSATI, 2009; JACCOUD, HADJAB, CHAILUB, 2009).

Pode-se dizer ainda que este processo significou, em uma palavra e em seu sentido weberiano, *burocratização*, uma vez que as transformações também foram resultantes de um complexo normativo em que foram definidos para o âmbito estatal competências, atribuições e mecanismos de financiamento que se tornaram

¹ Dados da Matriz de Informação Social, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), disponíveis em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php. Acesso em: 09/07/2011.

referências basilares para as ações, serviços e programas de assistência social destinados à população brasileira.

Nesse sentido, conforme salienta Costa (2007), nos últimos anos a assistência social no Brasil passou por dois processos importantes: a experimentação nas estratégias e a institucionalização da política pública. Contudo, segundo o autor, “este é um processo longo e ainda incompleto, que guarda inúmeras dificuldades e encontra resistências – sociais, técnicas e políticas – e no qual os erros e fracassos são, em certa medida, inevitáveis” (COSTA, 2007, p. 195).

Assim, é para essa alteração no paradigma estatal, na direção de uma crescente institucionalização da política pública aqui em foco e, especialmente, em virtude das questões suscitadas por esse processo, que, nesta dissertação, está orientado nosso interesse de análise, em busca de razões explicativas do fenômeno sobre o qual se passará na sequência a se expor e detalhar.

APRESENTAÇÃO DO TEMA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Este estudo tem por objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa empírica, baseada em dados secundários, cujo tema consiste na análise da racionalidade da ação estatal, presente nas relações de descentralização político-administrativa do federalismo brasileiro, no que tange, especificamente, ao processo de estruturação de políticas públicas.

Esse contexto é marcado, principalmente, pela CF/88, instrumento pelo qual se definiu a República Federativa do Brasil como compreendendo União, estados, Distrito Federal e municípios enquanto entes federativos. De modo que, aos entes foi garantida autonomia política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional, com compartilhamento dos poderes executivo, legislativo e judiciário (este último exclusivo aos municípios) nos seus respectivos territórios. Assim, essa foi a maneira pela qual a norma constitucional estruturou o Estado brasileiro para que este atingisse seus fins, isto é, partilhou as competências e atribuições para o exercício e desenvolvimento de suas atividades normativas em três níveis territoriais: nacional, estadual e municipal (ao Distrito Federal coube acumular as atribuições de nível estadual e municipal).

Inserido nessa organização político-administrativa, entre as responsabilidades decorrentes da autonomia de poder está o processo de formulação e implantação de

políticas públicas pelos entes federativos. Tarefa que exige o planejamento governamental com a finalidade de garantir e mobilizar os meios e os recursos necessários para se atingir os resultados esperados e a efetivação do interesse público.

Assim, várias são as leituras que afirmam ser o recente processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou na década de 1980 um dos motivadores principais para o atual modelo federativo brasileiro (ALMEIDA, 2000, 2005; ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005; ABRUCIO, 2005). A transição ocorrida naquele momento determinou a conjuntura na qual se entendeu que, em contraposição ao antigo sistema ditatorial e centralizado, a nova ordem deveria ser democrática e descentralizada.

Contudo, há também aqueles que alertam para o fato de que

do ponto de vista político, a descentralização também é defendida como mecanismo de se lograr uma maior democratização do Estado, e consequentemente uma maior racionalidade das políticas estatais, embora nestes casos não fique clara a relação entre ambos os fatores (COHN, 1999, p.191).

Do mesmo modo, em um acento crítico às supostas propriedades benéficas intrínsecas à descentralização, Souza (2004) afirma que essa não é condição suficiente para o federalismo. Para a autora, é preciso – e aqui consideramos isso de suma importância – observar a maneira como as unidades governamentais operacionalizam o sistema federal. E é esse em nosso entendimento o ponto de inflexão com a análise aqui proposta. Entender de que forma a política (*politics*) se organiza em um contexto federativo, expressada através da sua forma de racionalidade predominante.

Assim, nesta dissertação, o objeto de estudo refere-se ao caso particular das relações e mecanismos de financiamento partilhado entre os entes federados, na política pública de assistência social aplicada ao Paraná.²

A opção por privilegiar o aspecto do financiamento, na delimitação do objeto com fins a se proceder à análise da racionalidade da ação estatal, deve-se, em parte, ao fato de a própria NOB/SUAS reconhecer que “o grande desafio que se

² Doravante, quando for utilizada a expressão “Paraná”, refere-se ao território onde estão sobrepostos os três níveis de governo; por “estado” entende-se o ente federativo subnacional; e por “Estado” a organização política soberana.

coloca no que tange ao financiamento é a conciliação da proposta de cofinanciamento da assistência social com o orçamento público nas três esferas de governo” (BRASIL, 2005, p.70).

Mas, além disso, também por se entender que “o financiamento é um dos mais poderosos mecanismos para a consecução de uma política pública, já que é através dele que se pode intervir de forma direta na solução de problemas detectados ou no estímulo de determinadas atividades” (BOTELHO, 2001, p.78).

Assim, para efeitos deste estudo, torna-se necessário esclarecer, desde já, que o financiamento indireto da assistência social via instituições não governamentais – desenvolvido por ações de entidades filantrópicas e beneficentes de assistência social detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), para fins de obtenção de incentivos financeiros, concessão de benefícios, auxílios e subvenções sociais e de exonerações tributárias – não será, aqui, examinado, dada sua natureza extra-orçamentária e, também, por ser regido por legislação específica. Trata-se, então, de se analisar nesta dissertação o financiamento direto e governamental, que subsidia ações da política de assistência social – de um modo geral, ou seja, enquanto política setorial (*policy*) e não apenas a inserida nas ações específicas do SUAS (o que tornaria isso uma *policy issue*) – por meio de receitas e de fundo público, ambos providos por impostos, taxas e contribuições sociais, ou seja, pelo financiamento orçamentário.³

Por fim, o recorte temporal deste estudo, que abrange o período entre 2002 e 2011, deve-se a dois motivos distintos, porém ambos de ordem legal. A data inicial foi definida em virtude de uma facilidade metodológica na obtenção dos dados. Essa facilidade é decorrente dos desdobramentos efetivados no Brasil, após a reforma do Estado promovida pelo governo federal no percurso da década de 1990, notadamente com o Programa de Estabilização Fiscal, que culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n. 101/2000), quando os instrumentos de gestão orçamentária⁴ tornaram-se padronizados para todos os entes federativos. Assim sendo, tomando-se por base o ano de 2002, temos que neste: a) o padrão foi utilizado pela primeira vez nos estados e municípios (em 2001, foi adotado apenas

³ Uma análise e distinção detalhada dos aspectos legais do financiamento orçamentário e do extra-orçamentário pode ser encontrada em Colin (2008).

⁴ São eles: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Relatório de Execução Fiscal e Relatório de Gestão Fiscal.

pela União); b) os dados da assistência social passaram a ser publicados desagregados da previdência (assim como educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo etc.); c) proporciona um intervalo de comparação anterior à implantação da NOB/SUAS em 2005.

Em relação à data final, optou-se por encerrar o período de análise no ano de 2011, haja vista que, em 6 de julho de 2011, foi sancionada, pela presidenta Dilma Rousseff, a Lei n. 12.435, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, passando a ser o repasse de recursos para essa política obrigatório por parte dos entes federativos e não mais voluntário. Nesse sentido, vale destacar que, na ocasião de assinatura da Lei, a ministra Tereza Campello (2011) informou em seu discurso, que 100% dos Estados e 99,5% dos municípios brasileiros haviam aderido ao SUAS, desde o começo de sua implantação. Com esse fato, encerra-se um determinado ciclo legal sob o qual se encontrou a política de assistência social no país. Assim, essa Lei transforma completamente a lógica de financiamento pela qual a política de assistência vinha sendo executada até o presente momento no país, e os impactos dessa mudança, certamente, poderão ser objeto de futuras pesquisas.

Diante o até aqui exposto, e feitas as ressalvas necessárias, pode-se passar à questão que se pretende problematizar no objeto.

PROBLEMA DE PESQUISA

Tendo em vista o fato de a institucionalização da política pública de assistência social no Brasil ser ainda um processo recente e em movimento, algumas novas inconsistências são identificadas, e outras, antigas, persistem, além de perspectivas divergentes conviverem. Razão pela qual é comum encontrar, entre os analistas da temática, referências aos desafios existentes para a consolidação efetiva do SUAS entre nós, uma vez que “diretrizes como o comando único, o co-financiamento e a instalação de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) em número suficiente para o atendimento à população ainda não são realidade em grande parte dos municípios brasileiros” (CORDEIRO, 2009, p.31).

Uma revisão da literatura empírica – e aqui, nesse momento, nos dirigimos exclusivamente às referências aplicadas ao caso brasileiro – sinaliza algumas questões que, necessariamente, são relevantes para caracterizar, ainda que de forma panorâmica, o enfoque e o tratamento dispensado às análises sobre

financiamento da assistência social no país.⁵

Um primeiro traço que se faz notar – sendo o mais marcante, que perpassa permanentemente todos os demais – é a predominância de estudos voltados à questão do volume de recursos aplicados em assistência social. A esses se podem somar, pelo fato de estar a assistência social contemplada, as perspectivas preocupadas com o dispêndio na seguridade social ou, ainda, de forma mais abrangente – contendo grandes variações metodológicas, de classificação e de tipologias –, preocupadas com o, assim entendido, gasto social dos governos.

Nesse sentido, para efeitos desta dissertação, destaca-se o estudo pioneiro, em termos de estado, de Tavares (2003), voltado especificamente ao financiamento do Fundo Estadual de Assistência Social do Paraná (FEAS-PR), no período 1996-2002. Dedicou-se a autora a acompanhar o desempenho orçamentário do Fundo estadual em seus primeiros anos de execução.

Além dessa característica, o trabalho de Tavares (2003) também se insere e se distingue, dentre esses, no que tange ao próximo ponto.

Assim, uma segunda característica predominante é a de estudos de caso de uma única esfera de governo, notadamente a federal ou municipal. Com isto, são raros os trabalhos que se dedicam à esfera estadual. Em parte isso pode ser explicado, como veremos adiante, pela baixa participação desse ente na política de assistência social, conforme apontado por alguns estudos, em particular Couto et al. (2010a).

Mais raras ainda são as pesquisas que apliquem uma abordagem a considerar os três entes em perspectiva vertical e simultânea, ou seja, que se preocupem com a questão do federalismo.

Nesse quesito, exceção são os trabalhos de Licio (2002), Cordeiro (2009) e, mais recentemente, de Mesquita, Martins e Cruz (2012). No primeiro, a autora busca

⁵ Vale lembrar e registrar que o exercício de realizar o levantamento do estágio atual dos estudos que se debruçam sobre a questão do financiamento de políticas públicas sociais, em especial da assistência social, dentro dos limites de uma dissertação de mestrado, impõe alguns recortes e restrições necessárias para que se obtenha um resultado minimamente satisfatório. É preciso, previamente, considerar e reconhecer a existência de diferentes perspectivas metodológicas, que exercem influência sobre os procedimentos adotados nos respectivos estudos, e, com isso, também sobre os resultados obtidos. Dessa forma, em muitos casos, não é possível estabelecer comparabilidade entre as análises efetuadas, ainda que se dediquem ao mesmo objeto – no caso o financiamento da assistência social –, em virtude do enfoque que cada uma pretende estabelecer. Entretanto, ao invés de descartá-las, procurou-se observar essas análises distintas com o intuito de extrair questões pertinentes, com a preocupação e o cuidado em não estabelecer, de antemão, analogias descabidas, evitando, assim, confusões teóricas e metodológicas.

identificar o tipo de arranjo institucional arquitetado pelo governo federal para a implantação dos programas de transferência, *Renda Mínima* e *Bolsa Escola*, e como esses mecanismos tornam o federalismo brasileiro cooperativo ou competitivo. No segundo, preocupa-se o autor em verificar a aderência da gestão orçamentária da assistência social aos princípios jurídicos e institucionais contidos na PNAS/2004. No terceiro, as autoras buscam identificar em que medida as inovações institucionais na política de assistência social vêm impactando no cofinanciamento e na responsabilidade federativa, medidos pelos percentuais de participação de cada esfera governamental, no total do financiamento.

Nesses dois últimos casos, prepondera a verificação do volume do gasto de forma a identificar padrões, sem oferecer, no entanto, concatenação explicativa entre os padrões ou de motivações relacionadas a cada um isoladamente. Em verdade, são realizados recortes estanques em cada nível de governo sem serem testadas possíveis relações de influência entre os níveis que determinem ou contribuam para a configuração de cada padrão encontrado.

Existe ainda, nos estudos de financiamento da assistência social no Brasil, uma terceira característica predominante: aquela que procura demonstrar a tensão existente entre o público e o privado. Trata do impasse entre a afirmação da política pública (enquanto dever do Estado e direito do cidadão) e a manutenção da filantropia ou a pressão e valorização do mercado. Tensão esta derivada, principalmente, do aspecto da universalidade como princípio constituidor das políticas sociais no Brasil, quando comparado aos obstáculos para sua efetividade. Dentre os que se inserem nessa característica destacamos os trabalhos de Colin (2008) e Salvador (2008, 2010). Naquele, a autora pretende evidenciar o que denomina de *movimento oscilatório* entre a filantropia e a política pública, caracterizando dois modelos distintos de gestão e de financiamento dos serviços relacionados à assistência social, encontrados no âmbito governamental e no não governamental. Enquanto no último, o autor, debruçando-se sobre a esfera federal de governo, explicita a formação e utilização dos fundos públicos no Brasil, especificamente os da seguridade social, na relação entre a política macroeconômica e a social.

Em verdade, a obra de Salvador constitui uma das mais detalhadas e, por isso, relevantes análises que abordam as questões relacionadas ao financiamento da seguridade social produzidas no Brasil no período recente. Obra pela qual

reconhecemos e assumimos serem muitos pontos de nossa pesquisa iluminados e influenciados.

Por fim, podemos nos referir a uma ausência.

Em nossa investigação não foram detectadas pesquisas que adotassem a perspectiva comparada entre os entes subnacionais brasileiros, embora existam alguns que realizem esse exercício em termos de países, nos quais, em alguns, o Brasil aparece inserido. Entretanto, nesses também predomina a questão do volume de recursos aplicados, seja em relação ao percentual de participação no orçamento geral, seja ao produto interno bruto (PIB), encontrando-se ainda, em menor escala, alguns preocupados com questões de desenho institucional dos programas. Podemos citar, como exemplo, em relação aos casos de dispêndio, o trabalho de Mehrotra (2010), e, em relação aos casos de desenho institucional, o de Barrientos e Hinojosa-Valencia (2009).

Logo, tendo isso em vista, nos causa admiração o fato de que, mesmo sendo recorrentemente privilegiado o aspecto do volume dos gastos, e sendo dedicada alguma atenção às fontes de financiamento, estas são pouquíssimamente consideradas no sentido de perceber e destacar a exclusividade da existência de fontes vinculadas (mesmo sem estas definirem percentuais de participação que cabem a cada área da seguridade social brasileira), na esfera federal. Pois, notoriamente, é nesse ente que estão previstas as Contribuições Sociais destinadas ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social⁶ no Brasil, sendo assim prerrogativa exclusiva da União. Uma vez que, legalmente, esses institutos são inexistentes nos demais entes subnacionais, de largada proporcionam à União realizar um *bypass* no federalismo brasileiro, em questões de financiamento das políticas de seguridade social – tudo, reforça-se, absolutamente conforme as regras do jogo legal. Desse modo, entendemos que não se pode desconsiderar as capacidades estruturantes voltadas ao financiamento da assistência social, já postas no começo de tudo e que certamente influenciaram as capacidades instaladas de cada ente federativo em financiar suas próprias políticas públicas.

Apesar disso, não negamos, tampouco descartamos, a pertinência e importância das abordagens já efetivadas sobre o assunto. Com isso, queremos

⁶ Desde a Constituição Federal de 1988 compostas pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

apenas ressaltar que não basta identificar e descrever as origens e os destinos do financiamento. Embora isso seja de grande valia, não é, contudo, suficiente.

O volume dos dispêndios pode até permitir uma comparabilidade entre as políticas públicas, entretanto se faz também necessário um olhar interno à organização de cada política para identificar as motivações e causas que determinam o porquê da configuração do volume das despesas ter sido de tais ou quais formas e não de outras.

A pesquisa aqui em tela em certa medida atualiza alguns dos estudos elencados acima, bem como acompanha outros, no momento em que replica pressupostos e questões postas no debate.

No entanto, o que nos distingue – e com isso esperamos acrescentar uma contribuição – é o fato de que na análise da relação entre o federalismo brasileiro (nossa variável independente) e o financiamento da assistência social (aqui considerada como variável dependente) observamos uma conexão causal que, em nosso entendimento, não foi considerada, até o momento, nos respectivos estudos já consolidados. Essa conexão causal expressa um problema de natureza eminentemente sociológica, pois trata da racionalidade da ação estatal.

De fato, como ilustração dessa perspectiva de análise a respeito da incidência do financiamento sobre as políticas sociais, tem-se, por exemplo, como uma das possibilidades atinentes a esta questão da racionalidade, a seguinte dúvida:

Ninguém tem muita certeza a respeito da função “Robin Hood” do Estado do bem-estar que tiraria dos ricos para dar aos pobres. Tampouco se essa hipotética redistribuição vertical de renda seria mero resultado da ação racionalizadora do Estado ao promover a acumulação e defender o capitalismo contra sua falsa consciência, ou seria produto da luta política da classe trabalhadora (COELHO, 2001, p.70).

Essa, de modo específico, é uma questão que incide basicamente sobre a progressividade ou regressividade do sistema tributário. No entanto, grosso modo, acreditamos que se pode atribuir como uma das causas deste tipo de impasse a constatação apresentada pelo professor de sociologia da Universidade de Estocolmo, Kenneth Nelson, que em seu ponto-de-vista expressa: “*what is missing, however, are empirical social assistance analyses based on standartized institutional variables*”⁷ (NELSON, 2010, p. 386).

⁷ Em tradução livre: o que está faltando, no entanto, são análises empíricas de assistência social com base em variáveis institucionais padronizadas.

Para nós, a importância de se detectar a racionalidade intrínseca em determinadas políticas públicas reside no fato de ela explicitar as opções adotadas em seu respectivo percurso, as motivações das escolhas de procedimentos, bem como os objetivos que perseguem, haja vista que, acerca desta questão, temos a seguinte situação:

Nas atividades governamentais convivem atores sociais diferentes, o que produz desencontros explicados mais pelas diferentes racionalidades dos atores que por problemas de natureza pessoal ou atitudes inadequadas [...] As diferentes racionalidades que estão presentes na formulação e execução da política social geram conflitos. Existem âmbitos que são próprios dos políticos, e outros que correspondem aos técnicos (COHEN, FRANCO, 1993, p.64-67).

Em última instância esse jogo de forças e os consequentes choques derivados acabam por se refletir, de forma determinante, nas próprias decisões relativas à conformação e aos destinos das políticas públicas.

De nosso lado, por sua vez, consideramos a importância de observar a racionalidade da ação porque entendemos que – sem querer generalizar, mas sim sinalizar uma tendência bastante acentuada – os estudos existentes no país acerca do financiamento da assistência social, ou tratam os instrumentos legais de forma dada (sem operar crítica de sentido e significado em relação ao texto legal, além da pouca atenção dada aos aspectos tanto estruturais quanto conjunturais do Estado federativo brasileiro), ou, então, são estudos orientados pela intenção de comparabilidade e contraste de perspectivas político-ideológicas (liberal, conservadora, socialista, social-democrata) com o objetivo de identificar as razões de ser, funções a cumprir (legitimação, acumulação, equidade, justiça), bem como aferir o lugar e o tamanho ocupado pela assistência social nas políticas públicas (residual, seletivo, focalizado, universal), segundo a motivação governamental – e sublinhe-se este termo.

Todavia, esse tipo de comportamento analítico predominante parece não ser uma exclusividade dos estudos atinentes à assistência social, pois, conforme destaca Frey:

o desleixo ou menosprezo com os elementos estruturais de política pela 'policy analysis' tradicional deve-se, em nosso entender, a sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, aos conteúdos da política uma importância maior do que as condições institucionais (FREY, 2000, p.230).

Além disso, conforme Arretche (2004) procura nos chamar a atenção em

relação às políticas sociais no Brasil, um dos problemas existentes nesta seara consiste no modo de se equacionar a garantia e manutenção da autonomia dos entes subnacionais simultaneamente a um processo de determinação de procedimentos. Dito de outra forma: como conciliar, em um contexto federativo, coordenação e autonomia? Ou seja, como convivem no mesmo espaço, de forma nem sempre harmoniosa, o aspecto político (relacionado à autonomia dos entes, às relações federativas, às dificuldades derivadas do sistema partidário brasileiro e, em consequência, das coalizões de governo) e o aspecto técnico (relacionado à coordenação, com a determinação de regras, de procedimentos, de ritos, de processos padronizados, isto é, da burocracia).

Retendo-se esta premissa sobre o nosso tema e objeto de estudo, podemos procurar compreender o caso de institucionalização crescente da assistência social no Paraná, por meio da seguinte questão norteadora que expressa nosso problema de pesquisa: que tipo de racionalidade encontra-se subjacente, de modo predominante, no processo de institucionalização da política de assistência social em seu contexto federativo?

Conforme já exposto, pretendemos responder a essa questão via análise do financiamento, uma vez que este é um elemento de responsabilidade compartilhada pelos três entes no país (chamado de cofinanciamento) que, entretanto, carece de uma definição, haja vista a inexistência de receitas e percentuais vinculados em todas as esferas. Sem desconsiderar que não se tem certeza, aqui, de que este expediente da vinculação orçamentária seja o mais adequado, tendo em vista o seu caráter, por vezes, demasiadamente rígido, que pode levar à impossibilidade de adequações regionais ou conduzir a um aspecto meramente quantitativo em que o mínimo exigido torna-se o máximo, cumprindo, dessa forma, um requisito meramente formal.

Pois, com isso esperamos atender às três dimensões necessárias à análise de uma política pública, de acordo com o indicado por Frey (2000), a saber:

- a dimensão institucional (*polity*) - neste estudo identificada na configuração do federalismo brasileiro e que, assim, consiste em nossa variável independente;
- a dimensão material (*policy*) - por nós, aqui, selecionada e representada pela questão do financiamento, por ser esta um dos

possíveis aspectos tangíveis, concretos na política pública, sendo, desse modo, nossa variável dependente, isto é, a que apresenta as consequências e resultados;

- a dimensão processual (*politics*) - onde se encontram e ocorrem os conflitos, as disputas, os problemas e, conseqüentemente, as decisões, e que, nesta análise especificamente, encontra-se expressa na e pela tentativa de captar o sentido da racionalidade da ação estatal, enquanto uma possível conexão causal explicativa entre as variáveis selecionadas.

Isto posto, cabe deixar claro que, em momento algum, Frey (2000) determina que a disposição das dimensões deva seguir, *a priori* ou de forma geral, a distribuição por nós apresentada. Salienta o autor que nem sempre o aspecto institucional ocupa lugar de protagonista, embora não haja imposições absolutas em contrário. Tudo depende da pertinência e viabilidade aplicada a cada caso, geralmente isso sendo possível de ser aferido através da observação de pesquisas preliminares.

Assim sendo, julgamos que mais uma observação torna-se necessária, no intuito de justificar e consolidar as escolhas aqui realizadas – em detrimento de tantos outros arranjos possíveis e legítimos – e, dessa forma, explicitar e tornar mais elucidativa a pertinência dessas escolhas em relação ao tema e ao objeto de análise por nós aqui propostos.

Com essa observação, queremos informar que levamos em consideração a perspectiva descrita por Souza (2006), que teve por base a tipologia desenvolvida por Theodor Lowi, na qual são apresentados quatro formatos de políticas públicas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Para o nosso objetivo nesse momento basta nos atermos à política de caráter redistributivo. Segundo a descrição efetivada pela autora, políticas redistributivas são aquelas que:

atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2006, p.28).

Com isso, facilmente podemos identificar a política de assistência social como contemplada nesta classificação de política redistributiva, uma vez que essa, no

Brasil, segundo a legislação vigente, é responsável por prover os mínimos sociais capazes de garantir a universalização dos direitos sociais.

Também alicerçado nessa perspectiva de Lowi, o próprio Frey (2000) considera, assim, a mesma classificação das políticas públicas como pertinente. No que tange às políticas redistributivas, diz o autor o seguinte:

são orientadas para o conflito. O objetivo é 'o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade' [Windhoff-Héritier, 1987, p.49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos (FREY, 2000, p.224).

Logo, se o processo político (dimensão *politics*) das políticas redistributivas é caracterizado pelo conflito, pela existência de disputas derivadas de interesses distintos, essa dimensão, nesse caso, é determinante para os conteúdos encontrados na *policy*, não podendo, assim, ser a resultante. De outra forma, os espaços onde ocorrem esses conflitos são especificados ou engendrados pela estrutura organizacional (dimensão *polity*), sendo essa, então, a condicionante.

Assim, considerando-se esse aspecto, nossa conexão causal explicativa entre as variáveis independente e dependente logicamente só pode ser a dimensão onde ocorre a determinante, que no caso é a dimensão processual (*politics*), aqui medida pela racionalidade da ação; e não a institucional (*polity*) onde está a condicionante, em nosso caso o federalismo brasileiro; e nem a dimensão material (*policy*), por ser esta a resultante, isto é, o financiamento despendido.

Isto posto, nossa hipótese de pesquisa partiu do pressuposto de que no recente processo de institucionalização verificado na assistência social predominou uma racionalidade de caráter formal e legal que possibilitou, via normatização e descentralização político-administrativa, uma forte verticalização de recursos da União, que permitiu ao ente federal exercer um controle sobre a autonomia dos entes subnacionais. Em outras palavras, o exercício de uma racionalidade burocrática, hipoteticamente, teria possibilitado que os entes subnacionais abrissem mão de executar sua própria política de assistência social em benefício de uma política nacional.

Chegado até esse ponto, esperamos ter já exposto, de forma compreensível, o que queremos fazer, relativo a quem, onde e quando. Resta-nos dizer, ainda, o como. Passemos a isto.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De forma recorrente nesta introdução temos chamado atenção para o fato de este estudo se tratar de uma análise. Com isso presumimos ter alertado o leitor de que aqui não será encontrada qualquer avaliação de tipo algum (*ex ante*, *ex post*, eficácia ou efetividade). Pois, conforme ressalta Arretche (2009), existe uma diferença conceitual entre *avaliação* e *análise* de políticas públicas. Enquanto a primeira procura, a partir do uso de determinados métodos e técnicas, estabelecer uma mensuração entre os objetivos de um programa e seus resultados específicos (ou a ausência destes), ou seja, dos impactos; pela segunda “entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHÉ, 2009, p.30), sendo uma das possibilidades disso, segundo a autora, as formas de financiamento.

Dessa forma, não nos propomos aqui a mensurar o grau de eficiência dos recursos despendidos pelos entes federativos. Não será objeto de nossa preocupação aferir se os montantes de cifras empregadas são suficientes, se estão aquém ou além do atendimento das demandas existentes. Também não nos preocupamos em identificar os possíveis resultados atingidos pelo emprego desses recursos, quer sejam esses resultados em uma dimensão social, econômica ou, principalmente, política.⁸ Embora reconheçamos a importância destas variáveis elas não serão contempladas por nós neste momento.

Deste mesmo modo, ressaltamos também que quando mencionamos *racionalidade* da ação estatal há que se distinguir do sentido daquelas presentes em avaliações de políticas públicas. Segundo Cohen e Franco (1993), em avaliação a *racionalidade* refere-se ou à busca de equidade promovida ou alcançada pelas políticas sociais, isto é, são voltadas à resolução de problemas, à consecução de objetivos e à otimização dos recursos. Não se trata aqui disso.

Nossa intenção consiste em realizar uma análise do comportamento dos orçamentos estatais dedicados à política de assistência social, utilizando as categorias sociológicas de racionalidade burocrática e política. Parte-se da concepção clássica de Max Weber acerca da racionalidade burocrática, entendida

⁸ Isso significa que não serão realizadas verificações acerca de impactos em indicadores como IDH, GINI, bem como na influência sobre o consumo, renda e mercado de trabalho, ou ainda sobre a conquista de dividendos eleitorais.

como modelo de eficiência técnica (calculabilidade, previsibilidade) devido à aplicação integral e sem distorções das normativas legais, que, desse modo, independe da vontade do ator que a executa. Em simultâneo, no que tange à racionalidade da ação presente nos conflitos endógenos ao Estado moderno, recorre-se aos aportes de Claus Offe que destaca o papel da racionalidade política. Isto é, aquela que procura atender as demandas de interesses e de grupos.

Assim, nosso objetivo geral nesta dissertação é analisar o financiamento orçamentário da política de assistência social no Paraná sob a ótica da racionalidade da ação estatal nas relações intergovernamentais da União, estados e municípios, durante o período de 2002 e 2011.

Esse procedimento metodológico acompanha o exposto por Marta Arretche (2012) em sua análise do federalismo brasileiro. Diz a autora:

o exame da inteira variação de um fenômeno é a estratégia mais adequada para testar empiricamente proposições de caráter geral. [Refuta-se], portanto, tanto o método dedutivo quanto a estratégia dos estudos de caso. Por isso, as evidências empíricas coletadas envolvem longas séries históricas e a maior abrangência possível de informações sobre os fenômenos de interesse (ARRETCHE, 2012, p.14-15).

Note-se que em relação às “longas séries históricas”, a própria autora adota períodos decenais.⁹

Desse modo, para realizarmos nosso objetivo geral, este será desmembrado nos seguintes objetivos específicos:

- a) verificar a execução dos recursos em assistência social em perspectiva comparada com as demais áreas de atuação do aparato institucional do Estado;
- b) identificar o volume de recursos despendidos por cada esfera governamental na assistência social e sua respectiva representatividade no orçamento geral;
- c) investigar a composição da função orçamentária 08 - Assistência Social;
- d) mapear as transferências intergovernamentais na área;
- e) averiguar a existência de variações nos padrões de financiamento

⁹ Conforme o exposto pela autora: “Para examinar a autonomia dos governos subnacionais na dimensão *self-rule*, foram examinadas as políticas e os gastos de todos os governos municipais de 1996 a 2006 em todas as áreas de política que afetam a provisão de serviços sociais aos cidadãos” (ARRETCHE, 2012, p.15).

anteriores e posteriores à NOB/SUAS de 2005.

Em termos operacionais, nossa pesquisa dividiu-se em três momentos.

O primeiro, como é de praxe no rito acadêmico, dedicou-se à revisão bibliográfica da temática buscando apreender a discussão em torno dos conceitos centrais atinentes ao problema da dissertação, bem como de uma revisão exploratória da literatura empírica dedicada ao objeto em tela. Para isso foi realizada consulta a autores, em ciências sociais, básicos, contudo, de renomada importância, conforme pode ser facilmente atestado pelo modo recorrente com que suas obras são citadas e encontradas em bibliografias especializadas. Aliado a isto, foram pesquisadas a produção de artigos em periódicos nacionais¹⁰; a produção acadêmica em programas de pós-graduação¹¹ do país; e as publicações de institutos oficiais de pesquisa¹².

O segundo momento foi relacionado ao levantamento e análise dos documentos legais relacionados ao objeto. Assim, esta dissertação tem como referência principal, para análise do objeto, o seguinte marco legal: Constituição Federal do Brasil de 1988; Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993¹³ (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS); Resolução CNAS n. 145/2004 (Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004); Resolução CNAS n. 130/2005 (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, 2005); Resolução CNAS n.109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

O terceiro momento refere-se à obtenção propriamente dita dos dados empíricos necessários para se realizar a análise. Para isto, utilizou-se como fonte principal de dados a Secretaria do Tesouro Nacional¹⁴, através dos bancos disponibilizados via os seguintes serviços: Execução Orçamentária da União;

¹⁰ Levantamento realizado até dezembro de 2011, primeiramente através da identificação de periódicos com conceitos A1, A2 e B1, nas áreas de sociologia, ciência política, serviço social, economia e administração. Esta consulta foi operacionalizada via portal de periódicos da CAPES, disponível em <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/ConsultaPeriodicos.faces>. Após identificação, buscou-se selecionar os trabalhos, abrangendo o período a partir do ano 2000, nas respectivas revistas disponíveis em bibliotecas, quando não encontradas na página do Scielo, disponível em <http://www.scielo.org/php/index.php>.

¹¹ Levantamento realizado até dezembro de 2011, no Banco de Teses e Dissertações da CAPES (que contém os resumos dos estudos), por meio de pesquisa utilizando palavras-chave, tais como racionalidade, federalismo, descentralização, política pública, política social, assistência social e financiamento. O aplicativo encontra-se disponível em <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>

¹² Levantamento realizado até dezembro de 2011, em páginas da internet, nas áreas de *download* de arquivos, de instituições como CEPAL, IPEA, IPARDES, FEE, SEADE, Fundação João Pinheiro, entre outras.

¹³ Redação anterior à Lei n. 12.435/2011.

¹⁴ Dados disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

Execução Orçamentária dos Estados; e Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA).

De modo auxiliar, também se recorreu às seguintes instituições e serviços:

- a) Governo Federal: Portal da Transparência¹⁵;
- b) Senado Federal: SIGA Brasil¹⁶;
- c) Câmara dos Deputados: Orçamento Brasil¹⁷;
- d) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Matriz de Informações Sociais¹⁸;
- e) Secretaria do Orçamento Federal: Estatísticas Fiscais¹⁹;
- f) Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Projeto Transparência das Ações dos Municípios do Paraná; Contas do Governador²⁰;
- g) Governo do Estado do Paraná: Gestão do Dinheiro Público²¹;
- h) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IpeaDATA²²;
- i) Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social: Base de Dados do Estado²³.

A partir da obtenção dos bancos de dados foi realizada análise com enfoque na “Função 08 - Assistência Social” (conforme classificação orçamentária normatizada pela Portaria n. 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão) e dentro dessas nas respectivas unidades orçamentárias que as compuseram em cada instância federativa no decorrer da série histórica selecionada.

Para os dados referentes aos municípios paranaenses foi utilizado o critério de agregá-los segundo o porte populacional²⁴ definido pela Política Nacional de Assistência Social. Assim, será observado o comportamento por cinco conjuntos específicos de municípios: metrópole, grandes, médios, pequenos I e pequenos II.

Em relação à estrutura da apresentação de nossa pesquisa, também

¹⁵ Dados disponíveis em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

¹⁶ Dados disponíveis em http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

¹⁷ Dados disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

¹⁸ Dados disponíveis em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php

¹⁹ Dados disponíveis em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

²⁰ Dados disponíveis em http://www.tce.pr.gov.br/servicos_contasgovernador.aspx

²¹ Dados disponíveis em <http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/index.jsp>

²² Dados disponíveis em <http://www.ipeadata.gov.br/>

²³ Dados disponíveis em <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>

²⁴ De acordo com a PNAS, os municípios são classificados em cinco grandes grupos: pequeno porte I - com população até 20 mil habitantes; pequeno porte II - com população entre 20.001 e 50 mil habitantes; médio porte - com população entre 50.001 e 100 mil habitantes; grande porte - com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; e metrópoles - com população superior a 900 mil habitantes.

conforme a prática usual em trabalhos de natureza acadêmica procuramos estabelecer, além desta introdução, uma sequência de três capítulos de cunho teórico e um quarto de caráter empírico descritivo sobre o qual se projetam os fins analíticos, todos eles sendo subdivididos em seções. Além destes, ao final apresentaremos nossas considerações em relação aos resultados observados e a análise realizada à luz das discussões anteriormente efetuadas.

No primeiro capítulo serão elencados os elementos centrais da forma de atuação da política social no Estado capitalista. Nele são apresentados brevemente alguns dos pontos fundamentais dessa temática na literatura, em que procuramos destacar a noção de cidadania como principal diretriz de atuação do Estado, assim como buscamos estabelecer um entendimento específico de orientação acerca do caráter normativo das principais experiências voltadas à assistência social. Somado a isso, apresentamos um breve panorama do caso brasileiro.

No segundo capítulo é realizada uma revisão dos conceitos de federalismo e descentralização, quando buscaremos dar início à aproximação com o objeto, a partir da dimensão legal. Passaremos à exposição e discussão da configuração da política pública de assistência social no Brasil pós-1988.

No terceiro capítulo tem-se uma revisão conceitual sobre as categorias de *racionalidade da ação* na sociologia, com especial atenção para a abordagem relacionada ao Estado moderno. Inicialmente parte-se de uma perspectiva clássica encontrada na sociologia de matriz weberiana, para, na sequência, elencar algumas das principais contribuições da sociologia contemporânea que buscaram revisar ou, pelo menos, tomaram como ponto de partida a obra de Max Weber.

No quarto capítulo pretendemos nos debruçar sobre os dados empíricos obtidos com fins a identificar padrões e tendências que demonstrem a forma pela qual o financiamento está orientado, isto é, sua racionalidade.

Ao final, serão feitas algumas considerações acerca dos resultados encontrados e das formas de racionalidade identificadas (quais e por quê), bem como a inesperada refutação parcial de nossa hipótese de análise inicial.

CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA

Contemplar o tema deste capítulo, em sua amplitude e complexidade, certamente exigiria um tratado de muitos volumes às poucas páginas e tópicos que aqui lhe serão dispensados. Cientes disso, somos, então, tomados por um sentimento de necessidade de justificativa prévia: trata-se, neste espaço, apenas do fato de ser considerada a utilidade e conveniência do exercício de pincelar, mesmo que em contornos expressionistas, algumas questões fundamentais atinentes às origens da política social, sua conformação histórica, bem como do legado específico, para a compreensão do atual estágio de apresentação da assistência social contemporânea enquanto uma política pública e estatal. Interessa-nos aqui, substancialmente, muito mais do que os contingenciamentos históricos – em suas continuidades e rupturas –, captar e apresentar os aspectos atinentes ao referencial normativo que orientou tais questões e cuja herança manifesta ainda encontra-se presente em abordagens contemporâneas como um traço importante e marcante. Assim, nos dedicaremos mais aos conteúdos programáticos do que às causas motivadoras, visto que a inclusão desta questão conduz necessariamente a uma discussão acerca de se as políticas sociais, enquanto efeito constituem fruto de conquistas ou concessões.

1.1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES E A NOÇÃO DE CIDADANIA

Antes de tudo, consideramos oportuno explicitar o significado e o entendimento assumidos, aqui, no que tange aos dois conceitos norteadores deste capítulo: Estado *capitalista* e política *social*. Sem querer recorrer a definições demasiadamente rígidas e estáticas, nos basearemos, contudo, em premissas de autores que buscaram identificar características básicas, as quais permitem verificar o desenvolvimento de processos gerais (no tempo e no espaço), e que, simultaneamente, mantivessem aquilo que as distingue e as particulariza, enquanto um traço elementar que permanece e não se modifica substantivamente. Ou seja, que em linhas gerais, embora não nominados dessa forma, mas que instrumental e operacionalmente funcionem como tipo-ideal.

Desse modo, por Estado *capitalista* seguimos a tese de Offe e Ronge, segundo a qual “existe uma e somente uma estratégia geral de ação do Estado. Ela

consiste em criar as condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca” (OFFE, RONGE, 1984, p.125).

Da mesma maneira, por política *social* entende-se, conforme Marshall, “a ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda” (MARSHALL, 1967a, p.7).

Visto isso, cabe a nós destacar o fato, nada casual ou aleatório, de a variável chave – presente nas duas definições e que, desse modo, procede à intersecção entre ambas – ser a concepção de cidadão, enquanto objeto finalístico da ação estatal. Ressaltamos esse aspecto, pois, conforme será visto em capítulo posterior, toda ação possui um objetivo final e um sentido que a orienta, sendo esse fim, nas definições acima citadas, o cidadão. Temos, então, neste estudo, a concepção de cidadania como princípio orientador para o desenvolvimento da política social no Estado capitalista.

Nesse sentido, para Robert Castel (1998), o trabalho é o principal atributo para se atingir a cidadania, uma vez que no capitalismo este é o lugar sagrado para a realização pessoal, sendo nele manifestadas tanto as condições materiais quanto as imateriais da vida societal, pois é ele “uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante, como provam as reações dos que não o têm” (CASTEL, 1998, p.578). Por isso, de acordo com o autor, o Estado atua no terreno entre o mercado e o trabalho. Logo, se a ação do Estado capitalista é inserir o cidadão nas relações de troca, conforme definem Offe e Ronge (1984), quando esta inserção não ocorre através do trabalho – enquanto política social estruturante – entram em cena as demais políticas sociais redistributivas, como, por exemplo, a assistência social, proporcionando os ativos necessários para garantir, ao cidadão, que essa relação de troca seja possível em alguma medida.

Nesse contexto, no que tangencia a noção de cidadão, inicialmente, recorreremos, uma vez mais, ao referencial teórico ofertado por Marshall (1967). No caso, a sua já clássica concepção de evolução da cidadania em uma sociedade capitalista. Para esse autor, a cidadania, em sua versão moderna, possui uma dimensão tripartite (civil, política e social), que se desenvolve em um processo de ampliação da cobertura de direitos a novos atores sociais. Pois, conforme argumenta o autor, esse processo “consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos

setores da população” (MARSHALL, 1967, p.69).

De acordo com a interpretação de Marshall (1967), quanto mais recuarmos temporalmente na história, tanto mais encontraremos os direitos fundidos em uma só forma. E não apenas isso. Também seria difícil distinguir os limites e fronteiras das instituições que os representam. Por isso, nas sociedades pré-modernas a cidadania era atribuída pela hierarquia de *status* local das pessoas, geralmente as livres; assim, os direitos civis era pré-requisito para gozo dos demais. Tendo em vista essas condições, não havia direitos nem padrões de vida comuns que pudessem ser compartilhados por todos os membros da vida social local.

Diferentemente, a cidadania moderna tem um caráter nacional e especializado. Marshall (1967) chega a essa conclusão partindo do caso específico da Inglaterra, onde, segundo o autor, o movimento de ampliação da cidadania foi acompanhado pelo desenvolvimento do capitalismo. Contudo, vale registrar, em momento algum o autor atribui este como consequência daquele. Tanto que o autor expressa a tensão existente entre a exigência formal de uma igualdade cidadã com a manutenção de uma desigualdade econômica (classes sociais).

De acordo com a tese marshalliana, quando o Direito finalmente se impõe sobre os costumes locais – o que em termos weberianos significa uma parte inicial do processo de racionalização do direito formal –, sendo, a partir de então, o garantidor de direitos civis, se inicia “um processo duplo, de fusão e de separação. A fusão foi geográfica e a separação, funcional” (MARSHALL, 1967, p.64). Nesse sentido, as leis ganharam legitimidade e abrangência nacional, bem como se especializaram, de modo que a ampliação da cidadania caminhou *pari passu* com a universalização de cada uma das partes de direito. Primeiro direitos civis universais, depois políticos e, por fim, sociais.

Portanto, para Marshall, os direitos civis referem-se àqueles que garantem liberdades individuais. Liberdade de ir e vir, de religião, de pensamento e expressão, de propriedade, e, obviamente, direito à vida. Esses direitos, na Inglaterra, foram universalizados a partir do século XVIII.

Já os direitos políticos são aqueles relacionados individualmente à participação e ao exercício do poder, bem como ao direito de associação política. Direito de votar para eleger membros do governo, de ser votado para ser eleito membro do governo, ou de formar partidos e sindicatos. São direitos impulsionados no desenrolar do século XIX.

Por fim, os direitos sociais são os que proporcionam um padrão mínimo de bem-estar e de segurança material (econômica). Tais direitos incluem acesso à educação, à saúde, à habitação, à previdência, à assistência social e ao trabalho. Esses direitos têm como marco de expansão o século XX.

Entretanto, esse processo, baseado na busca da igualdade, não eliminou todas as desigualdades existentes na sociedade, notadamente, capitalista. Contudo, destaca Marshall (1967) que antes desse processo ser iniciado a desigualdade era total e estática; após, as desigualdades são pelo menos reduzidas e tornam-se um pouco mais dinâmicas, ainda que persista alguma estratificação social. Diz o autor que a distância entre o piso e o teto do edifício social diminuiu. Uma vez que, se por um lado os direitos civis foram essenciais ao desenvolvimento do capitalismo e do *laissez faire*, por outro lado os direitos políticos foram interpretados muitas vezes como uma ameaça ao sistema capitalista, em virtude dos ganhos proporcionados à classe trabalhadora via participação política na estrutura de governo do Estado.

Em relação ao papel dos direitos civis para o progresso do capitalismo, destaca Karl Polanyi (1980), quando discorre acerca das condicionantes históricas que proporcionaram a constituição tanto de uma sociedade quanto de uma economia de mercado, o impulso possibilitado à revolução industrial inglesa no momento em que foi abolida a condição que o autor denomina de *servidão paroquial*, situação na qual não era permitido ao indivíduo o deslocamento para a procura de trabalho. Pois, enquanto vigorou o *Act of Settlement* (Decreto de Residência), nos séculos XVII e XVIII, o trabalhador estava vinculado a sua paróquia de domicílio e impedido de circular. Isto, além de ser um atentado à liberdade individual, impossibilitava à nascente indústria inglesa absorver o contingente de mão de obra necessária. Esta, por sua vez, encontrava-se, em sua grande maioria, vivendo em condições de espoliação extrema. A revogação dessa normativa legal provocou um duplo movimento de universalização dos direitos civis e de fomento do capitalismo inglês.

No caso dos direitos políticos, também de modo a corroborar com a interpretação marshalliana, Robert Castel (1998) entende, acerca da ampliação dos direitos políticos e sua concatenação com o capitalismo, que aqueles foram resultantes, principalmente, de uma organização operária, fruto do ambiente de trabalho da revolução industrial, no caso já europeia, como a homogeneização e consequente reconhecimento dos operários enquanto grupo social específico. Isto

possibilitou a atuação do sindicalismo com a colocação de uma pauta de reivindicações, que foram sendo paulatinamente incorporadas na agenda política.

Assim, segundo Marshall (1967), essa conjuntura formada pelos efeitos decorrentes dos direitos civis e políticos possibilitou que houvesse uma situação pela qual

o método normal de assegurar direitos sociais [foi] o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania. O conteúdo dos mesmos não depende do valor econômico da reivindicação individual (MARSHALL, 1967, p.86).

Em razão disso, a expressão de cidadania formulada por Marshall procurou equacionar desigualdade qualitativa (*status* civilizatório) com desigualdade quantitativa (ativos econômicos), de forma a minimizar a primeira sem maximizar a segunda.

Assim, de acordo com Marshall (1967), o princípio igualitário da cidadania começou a ser expressado e, conseqüentemente, notado de forma mais acentuada principalmente com o advento das seguintes mudanças: a) pelo aumento das rendas nominais dos trabalhadores, isto é, maiores salários; b) pela implementação de um sistema de impostos diretos e progressivo sobre a renda líquida; c) pela produção em massa de itens para consumo interno que, dessa forma, tornaram acessível o consumo de produtos que, antes, estavam ao alcance de poucos.

Essas mudanças possibilitaram, na concepção de Marshall, uma elevação no padrão de vida das populações, sendo esta interpretação também acompanhada por Castel (1998). No caso do sociólogo francês, este define essa configuração como uma *sociedade salarial*, isto é, aquela onde “a condição de assalariado se torna modelo privilegiado de identificação” (CASTEL, 1998, p.466), pois permite ao trabalhador estabelecer e, até mesmo, planejar uma ascensão no seu padrão e qualidade do nível de vida.

Até aqui, ainda não explicitamos o papel que coube ao Estado nesse processo. Na teoria marshalliana, mais do que um papel passivo de regulação, controle ou manutenção da ampliação da cidadania, coube ao Estado um papel ativo, no sentido de intervenção, inclusive nos contratos de mercado, para garantir o mínimo de padrão social considerado civilizado pela respectiva sociedade. Nas palavras do autor:

O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais – tais como assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais – como no caso da lei que dispõe sobre a aposentadoria por velhice, benefícios de seguro e salários-família. Qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo (MARSHALL, 1967, p.93).

Isto é, a participação integral dos indivíduos na sociedade é possibilitada no momento em que existe uma base comum, garantida pelo Estado, que, enquanto princípio, colocaria todos em um mesmo patamar de partida. Ninguém largaria, na disputa por lugares na sociedade e no mercado capitalista, em desvantagem, atrás dessa linha básica, por motivos de carência econômica.

Com isso, podemos reduzir a celeuma da equação desigualdade econômica *versus* igualdade cidadã em uma única sentença marshalliana: em termos de cidadania moderna “a igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda” (MARSHALL, 1967, p.95).

Não obstante, a concepção de cidadania de Marshall (1967), por mais consagrada que seja no campo da teoria social, naturalmente, não é imune a críticas.

Nesse sentido, a título de ilustração, temos em Décio Saes (2003) uma crítica tão concisa quanto contundente. Vejamos de forma breve.

De início, Saes (2003) classifica a concepção de Marshall (1967) como sendo liberal.

Até aí não temos, em verdade, nenhuma novidade. Mas, com efeito, é justamente essa visão inicial acerca da tese marshalliana que permite ao autor desenvolver seu raciocínio no sentido de detectar algumas fragilidades, que não chegam a caracterizar incoerências na teoria do sociólogo inglês.

Para Saes (2003), a definição marshalliana de cidadania é vaga, sintética e simples, cujo maior pecado é o descuido com as implicações teóricas de uma definição nesses termos. Segundo a crítica do autor, Marshall (1967) estava mais preocupado em caracterizar as classificações dos direitos individuais do que propriamente construir um conceito de cidadania.

Além disso, Saes (2003) se identifica com a crítica de autores britânicos a Marshall (1967), segundo a qual este “teria subestimado e desconsiderado o papel determinante das lutas populares nesse processo” (SAES, 2003, p.5). Mais do que isso, essa questão deveria ter sido prioritária no texto, quando se tem em conta o

papel desempenhado pelo movimento Cartista²⁵ inglês, naquela sociedade.

Somando-se a essas, é apontada ainda, por Saes (2003), como ponto fraco o entendimento evolucionista, em que cada direito prepararia o terreno para o avanço, em escalada, do próximo direito. Tal entendimento, segundo Saes (2003), sugere uma evolução natural e irreversível. Nesse ponto, a concepção marshalliana de cidadania recebe, de Saes (2003), o rótulo de idílica e de excessivamente otimista.

Desnecessário, pois, situar o lugar de fala onde se encontra Saes (2003) nesse debate. No entanto, esse autor reconhece que a proposta de Marshall estimulou um fecundo debate em pelo menos dois pontos: acerca da real efetividade da ampliação da cidadania como sendo a condição necessária para o desenvolvimento do capitalismo; e sobre a universalidade de aplicação do conceito. O próprio Saes (2003) é crítico a estas duas percepções. No entanto, apesar de identificar deficiências na argumentação marshalliana, Saes (2003) recomenda que ela não seja abandonada, mas reformulada.

Da mesma forma, porém com objetivos diferentes, reconhece José Murilo de Carvalho (1996) a existência de lacunas passíveis de crítica no esquema de cidadania proposto por Marshall (1967), mas que nem por esse exato motivo tornou inviáveis as condições para que demais autores dedicados à temática contribuíssem para o aperfeiçoamento e para a construção de ferramentas teórico-analíticas voltadas à compreensão do fenômeno da cidadania. No entanto, discorda Carvalho (1996) da interpretação de alguns de que haveria em Marshall (1967) a pretensão de apresentar um conceito universal de cidadania.

Todavia, segundo Carvalho (1996), essas críticas estabeleceram duas distinções principais em relação ao esquema desenvolvido por Marshall (1967). Analisemo-las de forma resumida.

A primeira distinção, identificada, por Carvalho (1996), na obra de Bryan Turner, propõe a existência de dois eixos de desenvolvimento da cidadania, mantida a concepção de aquisição de antigos direitos por novos setores da sociedade: a) cidadania como um movimento de baixo (sociedade) para cima (Estado) ou vice-versa; b) cidadania adquirida no espaço público ou no espaço privado. Esses dois

²⁵ Movimento operário que promoveu diversas manifestações no período de 1838 a 1848, cujo nome é derivado da “Carta do Povo”, documento apresentado ao Parlamento inglês e que continha reivindicações como jornada de trabalho de dez horas, direito à organização sindical e direito à representação dos operários no Parlamento.

eixos, quando correlacionados, formariam quatro tipos distintos de desenvolvimento da cidadania, sendo possível identificar para cada qual uma experiência histórica concreta. Citemo-las:

- i) de baixo para cima dentro do espaço público: França;
- ii) de baixo para cima dentro do espaço privado: EUA;
- iii) de cima para baixo dentro de espaço público: Inglaterra;
- iv) de cima para baixo dentro de espaço privado: Alemanha.

A segunda distinção, descrita por Carvalho (1996), é baseada em Gabriel Almond e Sidney Verba. Para estes haveria três tipos de cultura política, sendo possível uma quarta que seria a combinação das três primeiras, a saber: a) cultura paroquial (ou localista): alienação em relação ao sistema político e atuação das pessoas apenas na esfera privada da família; b) cultura súdita: as pessoas percebem um sistema político, mas não participam das decisões; c) cultura participativa: percepção e atuação ativa no sistema político; d) combinações diversas das três primeiras: setores da população com relações distintas com o sistema político.

Apropriando-se deste instrumental, Carvalho (1996) propõe-se a realizar uma análise do caso brasileiro. Assim, entende o autor que, no Brasil, não houve revoluções liberais, burguesas ou industriais aos moldes das ocorridas na Inglaterra ou na França. Não houve, também, guerras pela independência ou pela República, razão pela qual a estrutura organizacional de nosso exército nacional se manteve inalterada após a mudança de regime político. A ausência desses processos em nosso território acarretou e favoreceu o desenvolvimento de um Estado centralizador e tutelador. Além disso, acrescenta o autor, o recrutamento militar, entre nós, possui uma longa história de alistamento forçado e brutal (inclusive com castigos físicos) que em nada contribuiu para a educação cívica da população. De modo que a função pública do exército brasileiro se notabilizou, como tantas outras instituições em nosso país, pelo privatismo.

Carvalho (1996) não ignora a ocorrência de revoltas populares no Brasil, contudo destaca o movimento dessas no sentido de contrariar a intervenção do Estado na vida privada, que, segundo a interpretação histórica do autor, desrespeitava os costumes e as tradições da população, como, por exemplo, a obrigação do registro civil, ocorrida no Segundo Império, pois essa medida burocratizava e secularizava um serviço público oferecido pela Igreja Católica. O que

se repete ainda após o fim do Império com a guerra de Canudos de 1897 e com a revolta da Vacina de 1904. Diante a persistência dessa característica, o autor denomina esses movimentos pela manutenção de um direito tradicional de *cidadania negativa*.

Por essas razões, Carvalho (1996) compara e aproxima a trajetória da cidadania no Brasil com a realizada na Alemanha. Segundo o autor, em ambos os casos trata-se de uma cidadania desenvolvida de cima para baixo. Porém, o autor registra uma diferença do caso brasileiro com o alemão, pois neste existe um forte sentimento de identidade nacional e de respeito às leis, características estas inexistentes na cultura política brasileira. Assim sendo, o privatismo alemão possui uma cultura súdita, enquanto o privatismo brasileiro seria do tipo paroquial.

Em outro trabalho, Carvalho (2002) acrescenta mais uma importante característica do caso brasileiro de desenvolvimento da cidadania. Diz o autor que, entre nós, diferentemente da experiência inglesa narrada por Marshall, tivemos primeiro acesso a direitos sociais sem haver direitos civis e políticos. Essa foi a configuração da cidadania (incompleta), encontrada no país, a partir dos períodos do Estado Novo e da Ditadura Militar no Brasil, durante o século XX.

Também com o objetivo de contestar Marshall em sua sequência cronológica e gradativa de distribuição de direitos, essa característica assinalada por Carvalho (2002) é corroborada por Saes (2003), no estudo a que aqui já fizemos referência. Argumenta o autor acerca da presença de direitos sociais, no país, com ausência dos demais, em virtude do cenário político vigente e sua desvinculação com compromissos democráticos:

É possível que a instauração de um elenco importante de direitos sociais seja, não a consequência natural da implantação de um regime democrático; e sim, um ingrediente importante da estratégia compensatória de um regime ditatorial em busca de legitimidade e de uma base social de apoio. Foi o que ocorreu no Brasil pós-trinta (SAES, 2003, p.19).

Todavia, embora com seus limites, a concepção marshalliana continua sendo uma bússola importante para a definição dos aspectos que tangenciam a cidadania no mundo contemporâneo. Sendo que o mais relevante de se captar nessa dinâmica, após a discussão estabelecida acima, é ter a percepção de que a cidadania não é um processo espontâneo tampouco deriva de metáfase. Muito distintamente, baseia-se em uma construção social pautada pelas relações entre

sociedade e Estado, decorrentes da cultura cívica e política na qual essas mesmas relações estão imersas. Razão pela qual a cidadania não se apresenta de forma idêntica em todos os contextos. Embora almeje sempre o princípio do reconhecimento da igualdade, ainda que de maneira meramente formal, com a perspectiva de proporcionar o acesso a um leque de direitos a um número cada vez mais abrangente de indivíduos, quer estes tenham consciência e desejo disso ou não; quer seja por meio de uma conquista ou de uma concessão de determinados segmentos sociais.

Entre nós, brasileiros, outro autor cuja obra incide sobre o tema da cidadania e da política social e com positiva ressonância na pesquisa acadêmica é Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Apresenta esse autor uma concepção de cidadania construída a partir da observação e análise da experiência brasileira, sendo denominada de *cidadania regulada*. Isto é, um tipo de cidadania definida através da ocupação profissional regulamentada pelo Estado. O fato de alguém possuir uma ocupação, um trabalho, tornava extensivo o acesso a determinadas políticas sociais como aposentadorias, pensões, férias e outros direitos vinculados ao mundo do trabalho. De modo que, “tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, 1979, p.75).

Entendimento importante nessa definição apresentada por Santos é a relação do Estado com a cidadania por meio dos parâmetros de acumulação e equidade. Entende o autor por “*equidade* o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais e por *acumulação* as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” (SANTOS, 1979, p.16). Este parece ser um aspecto bastante discutido em virtude da sua notória incompatibilidade em termos de sociedade capitalista. Assim, na ótica do autor, as políticas sociais devem viabilizar mecanismos que proporcionem uma modificação na distribuição desigual de bens e serviços.

Por isto, importa a nós destacar que, para Santos (1979), a razão da existência de políticas sociais em sua concatenação com a noção de cidadania consiste na busca da maximização da justiça social. Pois afirma o autor que a questão de primeira ordem remete “à definição, que não pode deixar de ser explicitamente valorativa, dos itens que se definem como integrantes do agregado ‘injustiça social’, cuja remoção ou, pelo menos, atenuação, constitui o objetivo presuntivo de qualquer política social” (SANTOS, 1979, p.44).

Contudo, consideramos que este tipo de entendimento, por um lado, deixa de

responsabilizar as demais políticas estruturantes, notadamente a econômica, em seus efeitos, e assim, por outro lado, sobrecarrega a política social em uma tarefa da qual ela não é causadora. Ou seja, a política social não possui condição de, sozinha, ser a promotora de justiça social.

Salientamos essa questão, pois, para Claus Offe (1984) – autor que também nos serve de guia nesta análise –, o Estado capitalista não atua com vista a isto. Este é um problema que o Estado não coloca para si, uma vez que esta lógica lhe escapa ou lhe é indiferente, em virtude das condições socioeconômicas dadas na sociedade, obviamente, capitalista. Diz o autor, manifestando inclusive certa irritação:

Não é necessária uma capacidade dedutiva especialmente esotérica para reconhecer na adoção simultânea, pelo Estado, de estratégias de ação inconciliáveis, uma relação de correspondência estrutural com a contradição básica, descrita por Marx, entre a apropriação privada e a produção socializada. O que importa mostrar é que um sistema de ação que obedece a tais objetivos não é “injusto” num sentido simples e auto-evidente, mas inacessível a um julgamento baseado em critérios de justiça (OFFE, 1984, p.176).

Sem querer discutir as questões moralmente valorativas a respeito, vale ressaltar que Offe (1984) deseja apontar para o fato de que seria ingenuidade imaginar que um Estado capitalista se movimentará institucionalmente em algum sentido que vá de encontro ao estabelecido pelas relações de troca no livre mercado.

Isto remete a uma importante discussão, nas ciências sociais, segundo a qual a política social no Estado capitalista é entendida como contraditória, pois seria um mecanismo tanto de legitimação quanto de acumulação capitalista (FALEIROS, 2009; BEHRING, 2009; BEHRING, BOSCHETTI, 2011), uma vez que não possibilita uma emancipação completa e absoluta das iniquidades e das injustiças existentes na sociedade de classes, principalmente no acesso à renda.

No entanto, apoiando-se no entendimento manifestado por Offe (1984), pode-se concluir que contraditório seria uma política gestada por este tipo de Estado procurar se deslegitimar e se inviabilizar estruturalmente. Razão pela qual a alteração da ordem para além do modo capitalista não será realizada através das organizações deste, principalmente as institucionalmente legitimadas.

É por estes mesmos motivos que o autor – apesar de, na literatura das ciências sociais, ser recorrentemente identificado como tendo filiação à corrente

marxista de pensamento – não vincula o Estado à dominação ou ao comitê executivo de uma determinada classe.²⁶

O Estado nem está a serviço nem é “instrumento” de uma classe contra outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específica de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes (OFFE, RONGE, 1984, p.123).

Este tipo de leitura é extremamente válido para a compreensão da lógica de ação do Estado capitalista, uma vez que não está se pensando aqui em identificar condições para alteração substantivamente radical do seu modo de operar. No entanto, vale reconhecer que, acerca das tentativas historicamente existentes de alteração dessa configuração por dentro do sistema vigente, muitas decorrem das tão mencionadas atuações classificadas como *politicamente reformistas* (COELHO, 2001). Pois mesmo quando se trata de algum Estado de bem-estar social²⁷, este, no capitalismo, continua a serviço tanto da legitimação quanto da acumulação capitalista. De modo que esse tipo de Estado “seria antes um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la” (OFFE, 1991, p.123), visão esta compartilhada por outros autores, a exemplo, do sociólogo Pierre Rosanvallon:

a classe operária aceita não contestar as relações de produção (a propriedade privada) em troca de um Estado social redistributivo e da existência de um sistema ativo de negociações sociais. [...] É por isso que, há quarenta anos, há diferenças de grau, mas não de natureza, entre as grandes sociais-democracias e os Estados-providência das outras democracias “burguesas, liberais ou conservadoras”. [...] já não pensam, ou o fazem de modo puramente formal, na questão da abolição do capitalismo (ROSANVALLON, 1997, p.42).

Mas, retomando a tese inicialmente apontada por Offe e Ronge (1984), estes

²⁶ Segundo Marta Arretche, o objetivo disto consiste em uma vontade do autor que “quer distinguir-se, seja das correntes marxistas ortodoxas, para as quais não haveria nas sociedades capitalistas avançadas uma mudança essencial nas funções desempenhadas pelo Estado capitalista, seja das correntes social-democratas, para as quais a novidade do pós-guerra seria uma substantiva alteração da essência do Estado capitalista” (ARRETCHÉ, 1995, p.17).

²⁷ Um tipo de Estado que surge no continente europeu após a Segunda Guerra Mundial cuja atuação volta-se para estratégias que visem ao pleno emprego e à garantia de direitos com ampliação da proteção social. Também chamado na literatura de influência inglesa “*welfare state*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1995) e na de origem francesa “*Estado Providência*” (ROSANVALLON, 1997, 1998).

procuram caracterizar que, essencialmente, o Estado capitalista busca criar condições e garantir meios para que todos os cidadãos participem das relações de troca, seja com bens seja através de sua força de trabalho. Assim, a principal característica é a de tomar medidas voltadas às relações de trabalho e de propriedade.

Contudo, existe também outra forma que converge para o entendimento de política social de Marshall (1967). Pois dizem os autores:

Uma segunda alternativa da política estatal, também reprimida no processo de auto-racionalização histórica do Estado capitalista, consiste em oferecer certas condições de segurança às unidades de valor que não conseguem se manter nas relações de troca. O Estado cria para esses indivíduos zonas de proteção artificiais, em cujos limites fica assegurada a sua vida material, apesar de não participarem das relações de troca. Outra opção é mantê-las “artificialmente” em condições de participar das relações de troca, concedendo-lhes um salário que se alimenta de outras fontes que não as geradas pela venda de força de trabalho ou bens (como, por exemplo, subvenções e transferências) (OFFE, RONGE, 1984, p.130).

É nessa “segunda alternativa” apontada pelos autores que, por exemplo, encontra-se um dos campos de atuação da política de assistência social, sobretudo através da concessão de benefícios monetários que propiciem uma garantia mínima de renda – conforme será visto na sequência.

Em outro trabalho redigido na companhia de outro autor, ainda predomina um entendimento acerca dos objetivos da política social fortemente concatenados com o mundo do trabalho. Pois, enunciam os autores que “a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE, LENHARDT, 1984, p.15).

Em todo caso, seja pela renda do trabalho ou da propriedade, seja por benefícios estatais, ambas procuram viabilizar a efetivação das relações de troca por meio de ativos financeiros monetários, conforme é o padrão predominante em sociedades capitalistas.

Contudo, alguns autores assinalam a obra de Offe como tendo sofrido alterações durante o seu percurso. Este é o entendimento de, por exemplo, Marta Arretche (1995) e Roseli Coelho (2001).

Segundo Arretche, “é difícil analisar o trabalho de Claus Offe, dada sua heterogeneidade ao longo do tempo” (ARRETCHÉ, 1995, p.19). Para a autora, em relação ao Estado capitalista, inicialmente Offe estava preocupado com questões

relacionadas ao surgimento dos programas sociais; depois, passa o autor a discutir questões, atinentes a este tipo de Estado, no que tange às formas institucionais de tomada de decisão. No entanto, em ambas não são perdidas de vista as relações com a necessidade de acumulação de capital.

Já conforme Coelho, “é de se registrar a enorme distância entre o ‘jovem’ Claus Offe que teorizou a ‘neutralidade’ do Estado capitalista e aquele que define o estado como o depositário das desvantagens políticas e econômicas das altas taxas de desemprego” (COELHO, 2001, p.76).

No entanto, é curioso notar que as autoras não se referem aos mesmos períodos, pois o “segundo Offe” de Arretche corresponde ao “jovem Offe” de Coelho. Esta nossa constatação baseia-se unicamente nas obras de referência citadas por cada uma das autoras. Sendo identificado nos dois casos, onde haveria então o ponto de intersecção entre a interpretação das autoras, a mesma obra que estamos utilizando aqui, majoritariamente, para definir o Estado capitalista (OFFE, 1984).

Desse modo, recorreremos a outra fonte do autor, não presente na argumentação das autoras, na qual ainda presenciemos que a abordagem de Offe se mantém coesa na relação entre Estado, cidadão e políticas sociais.

Em qualquer Estado moderno os cidadãos estão estruturalmente relacionados à autoridade estatal basicamente de três maneiras. Os cidadãos são coletivamente os *criadores* soberanos da autoridade estatal, são potencialmente *ameaçados* pela força e coerção estatal organizada e são *dependentes dos serviços e das provisões organizadas pelo Estado*. A noção de cidadania nos Estados do bem-estar liberal-democráticos envolve estes três aspectos: primeiro, os cidadãos constituem a principal fonte da vontade política coletiva, na formação da qual eles são chamados a participar sob várias formas institucionais; segundo, também são os “sujeitos” contra quem essa vontade pode ser imposta e cujos direitos e liberdades civis, ao constituírem uma esfera autônoma de ação social, cultural, política e econômica “privada”, impõem limites sobre a autoridade do Estado; e, finalmente, são clientes que dependem dos serviços, dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado, para garantirem os seus meios de sobrevivência e de bem-estar material, social e cultural em sociedade. Vê-se logo que estes três componentes do conceito de cidadania têm suas raízes ideológicas nas teorias políticas do liberalismo, da democracia e do bem-estar respectivamente (OFFE, 1989, p.267).

Por fim, pode-se resumir que, se a cidadania representa direitos, logo, “na realidade, não existe direito sem sua realização e sem suas mediações. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada” (VIEIRA, 2009, p.61). Contudo, não se pode perder de vista que a política social no Estado capitalista segue a máxima do “mercado sempre que possível e o Estado

sempre que necessário” (COELHO, 2001, p.111). Assim, ocorre a situação do Estado como legítimo afiançador da garantia de direitos e de proteção social via política social, enquanto uma das atribuições da organização estatal moderna e capitalista.

1.2 PRINCIPAIS INSTITUTOS HISTÓRICOS DEFINIDORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise de qualquer política pública, em geral, e a de caráter social, em específico, exige inexoravelmente um exercício de compreensão da trajetória histórica operacionalizada, devida quer à mutação quer à conformação adquirida e apresentada em termos não apenas de funções, como também de objetivos e até mesmo de desenho institucional. Todavia, a amplitude, dimensão e profundidade apropriada para a realização de tal atividade é estabelecida e determinada pelas respectivas contribuições que esse legado histórico pode ter ainda a oferecer segundo, obviamente, os pressupostos teóricos e metodológicos adotados. Tendo em vista nossa perspectiva apresentada na introdução deste trabalho, e sem ter intenção de ser exaustiva, optou-se por realizar agora uma exposição de três institutos que entendemos, em seus respectivos aspectos normativos, terem deixado marcas indeléveis no estatuto da assistência social enquanto política pública em nossa contemporaneidade e, sendo desse modo, são essenciais à compreensão desta, a saber: a Lei dos Pobres da Inglaterra, como marco inicial; o advento da seguridade social de Beveridge; e, mais recentemente, das políticas de inserção aplicadas ao caso francês. Tal assertiva pode ser confirmada ante a forma regular com que esses temas são revisitados e explorados pelos mais diversos cientistas sociais em suas respectivas análises acerca das políticas sociais modernas.

Em verdade, esses três institutos, de maneira subsequente, somada e adensada, acabaram por constituir a ossatura peculiar da política de assistência social tal qual atualmente pode ser observada e como pretendemos demonstrar no desenrolar deste trabalho.

Assim, como ponto de partida retornamos a um momento anterior ao próprio capitalismo, enquanto uma forma de operacionalizar a economia e a sociedade pela lógica do mercado, mas já como momento primeiro de atuação do Estado em uma atividade que até então escapava-lhe ou, no mínimo, lhe era indiferente: a

intervenção direta sobre os pobres com vistas a aliviar os efeitos da pobreza. Esse ponto parece-nos fundamentalmente importante por possibilitar a identificação de um processo que antecede a consolidação do capitalismo e, com isso, em nosso entendimento, fragilizando a argumentação daqueles que advogam ser a política social um mecanismo que serve a legitimação e a acumulação capitalista. Ora, pode até mesmo ser que as políticas sociais contribuam para esse cenário, uma vez que a realidade concreta é contraditória, mas não se pode afirmar que seja essa sua finalidade e razão de existência, ou seja, a política social, em sua essência, não é politicamente orientada à redução dos custos da produção e otimização da produtividade. É antes uma forma de assegurar padrões mínimos e garantir cidadania, conforme já anteriormente exposto e, ainda, insistimos.

1.2.1 As Leis dos Pobres (*Poor Laws*)

Os magistrais estudos de Karl Polanyi (1980) e de Robert Castel (1998) demonstram de maneira brilhante o movimento de transformação econômica, política e social causado nas relações sociais pela implantação do capitalismo com o advento da economia de mercado, que, conseqüentemente, teve implicações na dinâmica de atuação estatal. Isto porque, esse processo histórico permite comprovar que, “ao invés da economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (POLANYI, 1980, p.72).

A situação insuportável e incontrolável de avultamento da pauperização das populações, decorrente da implantação de uma nova lógica de relações no mercado de trabalho – que embora livre era, porém, também desregulamentado –, exigiu uma mudança de atitude do Estado frente a, daí em diante, denominada *questão social*. Isto é, “a questão da reabilitação das classes trabalhadoras ‘gangrenadas’ pela chaga do pauperismo” (CASTEL, 1998, p.317).

Desse modo, no período ainda pré-industrial foi implantada, no continente europeu como um todo, mas em especial na Inglaterra, uma sequência de leis cujo objetivo principal era o controle da “vagabundagem”, ou seja, procurava conter o que era considerado uma ameaça à ordem pública.

A primeira mudança sensível nessa forma de controle social ocorreu no período Elisabetano, mais especificamente em 1601, com a reedição de uma nova *Poor Law* contendo uma redação que trazia uma inovação, por assim dizer, para a

gestão da pobreza: a classificação entre pobres válidos e pobres inválidos.

Constituíam-se isto em uma novidade pelo fato de as leis anteriores preverem a assistência apenas às pessoas que atendiam ao critério de inaptidão para o trabalho, isto é, aqueles que por questão de deficiências ou velhice eram incapazes de trabalhar, chamados, portanto, de inválidos. Pois, para aqueles que eram considerados em condições físicas de trabalhar, possuíam, então, estas leis, um caráter repressivo e punitivo, uma vez que àqueles que vagavam sem ocupação poderiam ser aplicados castigos físicos.

Então, essa nova lei veio atender também àqueles que não trabalhavam não por incapacidade, mas pela falta de trabalho disponível. O objetivo nesses casos dos pobres válidos era o de tirá-los da rua e evitar a mendicância.

A partir do momento em que a caridade cristã²⁸ não foi mais suficiente para dar conta das necessidades da população despossuída de uma ocupação laborativa, foi preciso implantar normativas legais que viabilizassem algum modo de sobrevivência às pessoas sem trabalho. Assim surgia, conforme denomina Castel (1998), a *caridade legal*. Segundo o posto por estas leis, aqueles que não trabalhavam, mas que desejavam possuir uma atividade receberia uma remuneração em troca de qualquer trabalho que lhe fosse ofertado pelos membros da comunidade. Em sua maior parte estes trabalhos e sua respectiva remuneração, que não poderiam ser recusados em hipótese alguma, eram aviltantes e degradantes. Um expediente bastante utilizado era o envio dessas pessoas para serem internadas em casas de trabalho (*workhouses*). Aqueles que se recusavam eram enviados às casas de correção.

Havia então, com isto, uma obrigação de socorro aos válidos e necessitados via assistência pelo trabalho, que, por sua vez, era possibilitada por meio da cobrança de uma taxa local, cobrada de todos os habitantes, para o financiamento público da manutenção dos benefícios e abonos concedidos.

Em todo caso, para qualquer situação, havia a exigência de comprovação de necessidade, isto é, de submissão aos chamados *testes de meio*²⁹ para ter acesso

²⁸ Conforme Castel, “a caridade é realmente a virtude cristã por excelência” (1998, p.62). Assim, instituições de caridade das igrejas eram mantidas por meio de doações de membros da aristocracia para que cuidassem dos pobres locais.

²⁹ Tradução para o português da expressão de língua inglesa *means-test*, comumente encontrada na literatura dedicada à temática da política social e que significa algo como a situação em que é exigida do indivíduo a comprovação de sua situação financeira.

aos benefícios assistenciais.

Um pouco depois, em 1662, houve um “aperfeiçoamento” na legislação com o *Act of Settlement* (Decreto de Residência), que, efetivamente, prendia o trabalhador a sua paróquia ou comuna, ao proibir o seu deslocamento mesmo no intuito de trabalhar para obter melhores salários, mas que também evitava o pobre “estrangeiro” que poderia vir a migrar em busca de melhores benefícios, livrando, assim, a comunidade da obrigação de seu sustento. Segundo o determinado na legislação só haveria trabalho ou assistência aos domiciliados na respectiva paróquia. Aos que chegassem de fora, havia o expediente do banimento (POLANYI, 1980; CASTEL, 1998).

Este aspecto demonstra que tal procedimento não se relacionava a uma garantia de direito, mas, sim, a uma tutela. Sobre isso, afirma Marshall:

os tutelados em pobreza, como poderíamos chamar os indigentes, não tinham nenhum direito líquido e certo de exigir quaisquer benefícios específicos ou atenções especiais dos Curadores da Lei dos Pobres. A garantia de que suas necessidades seriam satisfeitas descansava não no direito deles de exigir, mas na obrigação do Curador de prover. A única diferença entre isso e a caridade era que as obrigações dos Curadores eram de natureza jurídica e as dos que faziam caridade eram morais ou religiosas (MARSHALL, 1967a, p.52)

Mais de um século depois houve uma mudança ainda mais profunda, o chamado Sistema *Speenhamland*, que vigorou de 1795 a 1834. Neste, com uma inegável motivação de evitar levantes populares aos moldes do que havia ocorrido na França com a Revolução de 1789, os abonos salariais, bancados pelos cofres públicos, foram estendidos a todos os trabalhadores. Este subsídio salarial buscava garantir, pelo menos, condições de alimentação para uma família.

O sistema Speenhamland oferecia, com efeito, um salário mínimo e salário-família garantidos, combinados com o direito ao trabalho ou sustento. Estes, mesmo pelos padrões modernos, constituem um conjunto substancial de direitos sociais, indo muito além do que se poderia considerar como terreno próprio da *Poor Law* (MARSHALL, 1967a, p.71).

Contudo, como não havia regulamentação sobre os valores mínimos dos salários relacionados ao trabalho, esse sistema permitiu aos empregadores diminuir substancialmente os níveis salariais pagos.

A longo prazo o resultado foi estarrecedor. Embora levasse algum tempo até que o respeito próprio do homem comum descesse a um nível tão baixo a

ponto dele preferir a assistência aos pobres ao salário, a verdade é que esse salário, subsidiado através de fundos públicos, chegou a um ponto tal que ele se viu forçado a recorrer à assistência dos impostos (POLANYI, 1980, p.91).

Além disso, esse sistema também impossibilitava o desenvolvimento do próprio mercado, tendo em vista ter gerado uma forte dependência do trabalhador aos abonos estatais frente ao achatamento dos salários, que deixaram de ser interessantes, pois sequer compensava o esforço, dado que “nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que a sua renda era a mesma qualquer que fosse o seu salário” (POLANYI, 1980, p.90).

Assim, em 1834 foi realizada uma nova emenda reformadora nas leis dos pobres: a *Poor Law Amendment Act*. Esta pôs fim a vigência do sistema *Speenhamland*, desassistindo, da noite para o dia, milhares de pessoas. A estratégia consistiu em jogar os benefícios para valores abaixo das piores remunerações salariais, e com necessidade de internação nas *workhouses* para ter direito de recebê-lo. Estava inaugurado o princípio da menor elegibilidade (*less eligibility*), isto é, “os auxílios e alocações de recursos devem ser sempre inferiores à mais baixa remuneração que um indivíduo poderia obter com uma atividade ‘normal’” (CASTEL, 1998, p.185). A motivação intrínseca nesse argumento era a de “restaurar”, entre a população beneficiada, o princípio do trabalho em detrimento do princípio da assistência.

Além disso, essa emenda buscou estabelecer um padrão uniforme, por meio da centralização administrativa em um único órgão, tirando a gestão dos domínios de cada paróquia.

Apesar disso, “à medida que o padrão da velha ordem foi dissolvido pelo ímpeto de uma economia competitiva [...] a Poor Law ficou numa posição privilegiada como sobrevivente única da qual, gradativamente, se originou a idéia dos direitos sociais” (MARSHALL, 1967a, p.71).

Ao fim e ao cabo, a herança das leis dos pobres para as modernas políticas sociais foi a de, pioneiramente e daí em diante, inserir e abrir os precedentes para a proteção social de responsabilidade estatal (em substituição ou, pelo menos, complemento às formas tradicionais de caridade e solidariedade familiar, comunitária e religiosa); a implantação dos testes de meios; e, sobretudo, o de ser um sistema nacional financiado por fundos públicos.

1.2.2 A seguridade social de Beveridge

Concebido entre junho de 1941 e novembro de 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, o documento intitulado *Social Insurance and Allied Services*³⁰ foi resultado dos trabalhos do Comitê Inter-departamental para Seguridade Social e Serviços Afins, do governo britânico, e foi presidido por William H. Beveridge³¹, a quem, na condição de Presidente do Comitê, recaiu o dever de fazer recomendações e sugestões, e por quem o documento é assinado.

O documento apresentado por Beveridge pretendeu ser, de modo efetivo, um plano de transição, de longo prazo, dos seguros sociais vigentes na Inglaterra (fragmentados e dispersos) para um novo modelo (nacional e unificado). Para tornar isso possível previa a abrangência inicial de um período de vinte anos: de 1945 até 1965. Desse modo, o Plano estabelecia o começo de sua vigência coincidentemente (e, de certa forma, profética) com o ano de término da Guerra. Esse dado torna-se ainda mais curioso haja vista o desejo imbuído no Plano de reconstruir a nação, no período pós-guerra, com foco no combate à miséria, uma vez que “a aspiração do Plano para a Segurança Social é tornar a miséria desnecessária em quaisquer circunstâncias” (BEVERIDGE, 1942, p.249). Assim, o documento no momento de sua concepção era uma aposta ousada e otimista no cenário que emergiria com o fim do conflito bélico antes mesmo desse ter sido encerrado. Pois, conforme o próprio autor fez questão de expressar, o Plano foi “um acto de fé razoável no futuro do sistema econômico britânico” (BEVERIDGE, 1942, p.333). Isso porque, diante as incertezas do período, caracterizava-se como uma aposta devido sobretudo ao considerável aumento de recursos³² que seria exigido do Tesouro Nacional, para suprir o então proposto Orçamento da Seguridade Social³³.

³⁰ Em língua portuguesa o documento aparece com as denominações de Relatório Beveridge e Plano Beveridge. Devido seu caráter prospectivo e propositivo, utilizaremos, neste trabalho, a segunda expressão, por considerá-la mais adequada aos objetivos do seu redator.

³¹ À época, Beveridge era já um renomado professor universitário de economia e, após a publicação do Plano, filia-se ao Partido Liberal e torna-se deputado na Câmara dos Comuns, em 1944.

³² Para se ter uma ideia da dimensão do avultamento de recursos, basta verificar os valores nominais que foram orçados para o ano de 1945: 265 milhões de libras, sem o Plano; 351 milhões de libras, com o Plano. Um aumento de 86 milhões de libras (32,5%). Valores referentes apenas aos recursos oriundos do Tesouro Nacional. Observando-se o valor total (incluindo as contribuições dos empregados e empregadores), os valores vão de 432 para 697 milhões de libras. Crescimento de 61,3%, apenas no primeiro ano.

³³ Na edição do Plano aqui utilizada a expressão aparece traduzida por “Orçamento da Segurança Social”. Contudo, o termo amplamente utilizado nas ciências sociais para referir-se ao conjunto de

Interessante notar, no que diz respeito a este ambiente no qual se deu a construção do Plano, a percepção de Marshall – contemporâneo e contemporâneo de Beveridge – que avalia ter sido o sentimento de fragilidade e exposição a que o território inglês estava submetido um elemento motivador e unificador de sua população. Diz o autor:

A experiência de guerra da Inglaterra é única e singular. Foi o único Estado soberano que lutou desde o início até o término da guerra, suportando ataques a seu território, mas não invasão, obtendo finalmente a vitória sem ter, em tempo algum, sofrido uma desorganização social e política. Essas circunstâncias ajudam a explicar a razão pela qual o conceito do Estado de Bem-Estar Social se delineou inicialmente na Inglaterra. A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passavam necessidades (MARSHALL, 1967a, p.95).

Então, embora concebido em condições adversas, sob a terra arrasada pela guerra, o Plano Beveridge brotou graças a um terreno que havia sido anteriormente preparado e cultivado. De um modo geral, Beveridge (1942) constrói seu Plano na esteira de influência de um instituto de destaque e relevância no panorama europeu do período imediatamente anterior ao conflito, a saber: o crescimento cada vez mais diversificado da legislação social, notadamente de cunho trabalhista.

Em relação a esse instituto é inegável o legado que o Plano possui em relação aos seguros sociais bismarkianos³⁴. Beveridge era bastante consciente disso. Reconhecia e considerava o desenvolvimento das legislações, com seus respectivos desdobramentos, que procuravam proteger os trabalhadores (cobertura de acidentes de trabalho, doença, invalidez, velhice, viuvez e, até mesmo, desemprego), isto é, o percurso dos seguros sociais, primeiramente corporativistas e voluntários, passando depois a compulsórios e administrados pelo Estado, até o surgimento do desenho institucional da previdência social estatal.

Em razão da grande influência e boa aceitação desse instituto perante a opinião pública é que Beveridge (1942) reconhece e admite serem as mudanças propostas por ele tributárias de um movimento, por assim dizer, civilizatório, mas que segundo o autor foi também revolucionário:

medidas propostas por Beveridge é o de “seguridade”. Por concordar com isso, preferimos esta expressão aquela.

³⁴ Referência a Otto Von Bismark, responsável por introduzir a legislação de seguro social compulsório, relativo ao trabalho, na Alemanha no final do século XIX.

Esta considerável lista de mudanças não significa que, nas propostas do Relatório, se tenham esquecido ou a experiência ou as realizações do passado. O que hoje se propõe para a segurança social unificada emana de quanto se conseguiu na construção, peça por peça, da segurança [...] O esquema proposto aqui é, de algum modo, uma revolução; mas no que tem de essencial representa um desenvolvimento natural do passado. É uma revolução inglesa (BEVERIDGE, 1942, p.263).

A fertilidade desse movimento era de tal força que possibilitou ao Plano de Beveridge (1942) germinar, conforme, posteriormente, a história se encarregou de demonstrar.

Não obstante, outro elemento fundamental para a proposição do Plano, e que cabe aqui destacar, foi de o mesmo ter sido planejado com base em um diagnóstico social realizado em sete cidades inglesas³⁵ durante os anos de 1937 e 1938. Esse diagnóstico mensurou toda sorte de carências e necessidades a que ficavam expostas as pessoas quando da interrupção de seus salários ou da inadequação desses por serem insuficientes.³⁶ Fator que serviu inclusive para justificar a oferta de subsídios para a infância e até mesmo para funerais.

O diagnóstico buscou identificar e quantificar as despesas das famílias operárias (levando em consideração seus vários arranjos com o respectivo ciclo de vida de seus membros) com alimentação, vestuário, habitação e outros dispêndios relacionados à vida doméstica, como, por exemplo, conta de energia elétrica, e que, conforme Beveridge (1942) defenderá, eram indispensáveis para se garantir um padrão de vida suficiente naquela sociedade.

O Plano de Segurança Social é primeiro e antes de mais um método de redistribuição do rendimento, como para pôr as primeiras e mais urgentes necessidades, primeiro, como para fazer o melhor uso possível de quantos recursos forem aproveitáveis. Isto é facto digno, mesmo se os recursos no conjunto são insuficientes para o padrão de vida que é desejado. Mas, deve realizar-se, que não pode ser justificado no campo científico como adequado à subsistência humana o que esteja debaixo dos benefícios e pensões aqui sugeridos (BEVERIDGE, 1942, p. 336).

Dessa forma, o diagnóstico procurou expressar o custo de vida necessário para a subsistência. Disso, derivou a defesa do estabelecimento e reconhecimento

³⁵ Foram elas: Londres, Liverpool, Sheffield, Plymouth, Southampton, York e Bristol.

³⁶ A esse respeito, Marshall, analisando a realidade das indústrias na virada do século XX na Inglaterra, afirma que os pobres eram submetidos a um excesso de trabalho “por um salário ridículo” (1967a, p.31).

de uma renda mínima sem a qual nenhuma família conseguiria manter-se em um nível de vida socialmente aceito como básico.

Isso inspirou e resultou em uma passagem famosa e muito citada do Plano, que assim sentenciava:

Uma segurança social inteiramente desenvolvida deve prover um rendimento de segurança; ela é um ataque à miséria. Mas, a miséria é apenas um dos cinco gigantes na estrada da reconstrução e, sob certos aspectos, o mais fácil de atacar. Os outros são a Doença, a Ignorância, a Sordidez e a Ociosidade (BEVERIDGE, 1942, p.244-245).

Com isso Beveridge (1942) expressa seu entendimento de que apenas a garantia de uma renda mínima (“rendimento de segurança”) não seria suficiente, embora imprescindível, para a consolidação de um completo sistema de proteção social, pois “o Plano de Segurança Social é posto como uma parte dum programa geral de política social” (BEVERIDGE, 1942, p.335). Assim, procurava o autor demonstrar que seu trabalho estava orientado no sentido de preencher apenas uma das lacunas existentes. Havia outras tão importantes quanto e que, da mesma forma, precisariam ser objeto de análise e de formulação de propostas.

Ainda sobre essa passagem contendo a metáfora dos gigantes, Marshall (1967a) tece uma observação no sentido de ser um complemento às outras formas de atacar os demais gigantes, que seriam relativas às seguintes ordens: a saúde para o gigante doença; educação para a ignorância; trabalho e pleno emprego para a ociosidade; e políticas de habitação e saneamento para o gigante denominado, por Beveridge, de *squalor*³⁷.

Visto isso, não é intenção aqui detalhar os aspectos técnicos do Plano (que são muitos e diversos). Contudo, interessa-nos ressaltar alguns pontos em relação principalmente à forma, sem, contudo, obviamente, deixar de lado o conteúdo.

O primeiro deles diz respeito ao que Beveridge (1942) denomina de

³⁷ De acordo com a versão original: “*Social insurance fully developed may provide income security; it is an attack upon Want. But Want is one only of five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are disease, Ignorance, Squalor and Idleness*” (disponível em <http://www.beveridgefoundation.org/1942-report/>; acesso em 09/07/2012). Na edição publicada em língua portuguesa aqui utilizada, a expressão *Squalor* foi traduzida como “sordidez”. De acordo com o contexto a palavra também pode significar degradação. Outros autores brasileiros, assim como outras traduções para o português de autores estrangeiros, apresentam a expressão como “imundície” ou “sujeira”. O que efetivamente possui maior aproximação com o sentido que se desejava empregar, tendo em vista as condições insalubres de moradia observadas na classe trabalhadora inglesa investigada, no período descrito. Do mesmo modo, a expressão *Want*, aqui traduzida como “miséria”, costuma aparecer em outras publicações de forma literal, ou seja, “necessidade”.

“princípios fundamentais”, pois esses definiam em seu escopo o desenho institucional de operacionalização da seguridade social proposta.

Uma primeira questão diz respeito à não exigência dos chamados *testes de meio*, ou seja, a obrigação de provar que se precisa de determinado auxílio em virtude da inexistência ou insuficiência de recursos próprios. Tendo em vista a previsão de uma contribuição prévia por parte do indivíduo, sob a forma de uma taxa única³⁸, o acesso aos seguros estava garantido de qualquer forma. Com isso, a não exigência de prova constitui-se, de modo efetivo, numa inovação importante, principalmente em relação ao respeito e à dignidade das pessoas que buscavam auxílio – embora esse expediente ainda não se aplique, no Plano, de maneira universal para todas as circunstâncias, conforme veremos logo adiante.

A segunda questão importante é que o Plano buscou unificar os seguros compulsórios existentes, de forma a padronizá-los e otimizá-los. Para isso foi operacionalizada uma unificação da responsabilidade administrativa. Segundo o Plano, deveria ser estabelecida em cada localidade uma Repartição da Seguridade Social. Contudo, todas as contribuições deveriam ser pagas para o mesmo Fundo de Seguridade Social, que era nacional.

Apesar disso, não era intenção do Plano extinguir os seguros voluntários. Ao contrário, o Plano, de modo indireto, até mesmo os incentivava. Beveridge (1942) considerava que a elevação do padrão de vida era tarefa do indivíduo. Como as contribuições deveriam encontrar-se em um patamar que possibilitasse a todos, ou pelo menos à grande maioria, quitá-las, os benefícios concedidos não eram generosos. Aqueles que desejassem uma renda de segurança maior poderiam buscar opções complementares no mercado. Isso buscava também, segundo os pressupostos de orientação da doutrina liberal, não desincentivar o trabalho remunerado.

Em todo caso, Beveridge (1942) considera em seu Plano que, para uma Seguridade Social consistente, seriam necessários três modelos distintos de benefícios: o seguro social estatal; o seguro voluntário; e a assistência social.

Uma vez que os primeiros estavam baseados em contribuição prévia, aqueles que não houvessem contribuído não teriam acesso aos benefícios dela resultante.

³⁸ Taxa única de contribuição: independente do montante monetário do salário, para todos os indivíduos seria cobrada uma única e mesma contribuição de igual valor, sendo essa a que bastaria para garantir acesso a todos os benefícios (o que não significa que seriam cumulativos).

De modo que, para aqueles que escapavam dessa lógica restava a assistência social. Dessa forma, segundo o autor:

A assistência nacional significa pagamentos condicionais sobre a necessidade provida no templo [sic] da reclamação sem relação às contribuições prévias, mas ajustada a considerações de circunstâncias individuais e pagos pelo Tesouro Nacional. A assistência é um suplemento indispensável ao seguro social (BEVERIDGE, 1942, 294-295).

Dessa curta passagem podemos extrair três elementos de máxima importância para a caracterização da assistência social no Plano. Em primeiro lugar, a assistência é um *suplemento*, ou seja, visa suprir algo que falta, no caso, renda ou ativos financeiros. Distingue-se dos benefícios do seguro por estes serem *complementares* à renda insuficiente ou quando da sua ausência temporária. Em segundo lugar, esse suplemento deve ser bancado exclusivamente pelo Tesouro Nacional, ou seja, não é sustentado por contribuições, mas impostos, o que lhe confere uma função redistributiva por desonerar o indivíduo que se encontra em dificuldades. Por fim, o benefício de assistência social é condicional, ou seja, exige o (não) preenchimento de uma série de requisitos, notadamente o de não ser apto para o trabalho. Com isso, teria o indivíduo de se submeter aos *testes de meio* para provar sua pobreza e para a manutenção do benefício. Em outras palavras, estaria o indivíduo sob o crivo da tutela.

Em relação ao financiamento dos benefícios assistenciais, Marshall tece uma curiosa e importante observação. Destaca o autor que “o auxílio pecuniário foi transferido das taxas para os impostos, o que equivale a dizer, das autoridades regionais para uma assembleia nacional. Pôs-se fim à velha tradição do mundo ocidental de que o cuidado dos indigentes compete a seus vizinhos” (MARSHALL, 1967a, p.106). Isso significa que houve uma ampliação das formas de proteção social para além daquelas identificadas por Castel (1998), nos grupos de sociabilidade primária e que o autor denomina de *solidariedade próxima*.

Em virtude da ampla gama de benefícios possíveis, ofertados pelo Plano via seguro social, e do baixo valor da contribuição, Beveridge (1942) acreditava que a assistência social seria algo residual na sociedade inglesa. Por isso, o autor afirma, categoricamente, sua posição: “Para o limitado número de casos de necessidades não coberto por seguro social será de conceder a assistência nacional, *sujeita a prova de falta de recursos*” (BEVERIDGE, 1942, p. 253) [grifo nosso].

Além disso, Beveridge (1942) confiava em dois aspectos de traço cultural: a boa aceitação do instituto do seguro social, que, segundo o autor, já estava consolidado junto à população (e por isso mesmo consiste em uma de suas influências na concepção do Plano), bem como a recusa dessa mesma população em receber o estigma de assistido. Nas palavras do autor:

A popularidade dos seguros obrigatórios está hoje firmada; pelos seguros obrigatórios tanto quanto eles satisfazem necessidades essenciais, os indivíduos podem sentir-se seguros de que estas necessidades serão satisfeitas com um custo administrativo mínimo; pagando não, sem dúvida, o custo total, mas uma parte substancial como uma contribuição, ele pode sentir que está de direito num regime de segurança e não de caridade (BEVERIDGE, 1942,p.292).

Nesse sentido, podemos argumentar que Beveridge (1942) não desconsiderava os efeitos sociais das ideias. Com isso, encontramos aqui, uma vez mais, o depósito de confiança na ética do trabalho. Afinal, como já anteriormente mencionamos, o meio sagrado de o sujeito realizar-se na sociedade capitalista é, essencialmente, através da renda do trabalho.

Assim, exposta essa caracterização panorâmica do Plano, passamos agora a nos debruçar sobre um dos aspectos que possuem caráter crucial para o nosso estudo: o financiamento. De fato, Beveridge (1942) dedica toda a Parte IV³⁹ de seu Plano a essa questão, intitulada de “O Orçamento da Segurança Social”.

Novamente sem nos ater aos aspectos estritamente técnicos, buscamos verificar os elementos estruturantes do financiamento: suas bases de incidência e o volume de participação de cada uma, assim como de cada tipo de benefício.

Já salientamos aqui que o Plano baseia-se em uma contribuição dos segurados, única e comum a todos, e que o montante arrecadado de todos e de cada um deveria ser direcionado ao mesmo Fundo. Essa, contudo, era uma das bases de incidência da arrecadação. Somavam-se a essa a contribuição dos empregadores e a participação do Tesouro. Desse modo, o Plano seguia o mesmo tripé clássico dos seguros sociais compulsórios.

Em relação à participação dos recursos do Tesouro, essa seria via destinação de uma parte⁴⁰ das taxas gerais cobradas dos contribuintes em sentido amplo, não apenas dos segurados. O que destaca o seu aspecto redistributivo.

³⁹ O Plano é constituído de outras cinco partes, exclusive anexos.

⁴⁰ Variável de acordo com cada tributo.

A parte que cabia aos empregadores deveria corresponder a uma parcela pequena dos custos do trabalho e dos custos de produção. Infelizmente, Beveridge não fornece muitos indícios do tamanho dessa parcela, mas subentende-se que esta iria variar de acordo com o número de empregados, percentuais de lucro bruto e até mesmo ramo de atividade (industrial ou não). Como veremos na sequência, apenas constata-se que essa era a menor perna do tripé.

Contudo, embora Beveridge proponha uma contribuição unificada para os trabalhadores, em verdade, dependendo do caso, sobre esses poderia incidir outra forma de arrecadação: a de uma taxa nacional. Essa taxação seria ajustada de acordo com os meios do trabalhador, ou seja, seria determinada pela renda. Com isso, os maiores salários participariam de dois modos na constituição do Fundo de Seguridade Social.

Além desses, quando o autor apresenta as estimativas de receitas do Orçamento, aparece, contendo valores de baixa representatividade, a categoria “outros”, sem, no entanto, especificá-las.⁴¹

Em todo caso, dos 697 milhões de libras estimadas para 1945, eram originárias do Tesouro, dos segurados, dos empregadores e de outras fontes, respectivamente, 351 milhões (50,4%), 194 milhões (27,8%), 137 milhões (19,7%) e 15 milhões (2,2%).

No entanto, as estimativas para o fim do período de transição do Plano, em 1965, apontavam para a permanência desse ranking de participação, mas com crescimento dos percentuais relativos ao Tesouro (60,5% ou 519 milhões), curiosamente, ampliada pela diminuição dos valores nominais dos trabalhadores (192 milhões) e dos empregadores (132 milhões). A participação das outras fontes, em 1965, continuaria rigorosamente nos mesmos valores.

Assim, constata-se o direcionamento para um avultamento da responsabilidade estatal na provisão dos recursos e, portanto, da seguridade.

Outro detalhe curioso é que, apesar de todo planejamento e detalhamento do Plano, as ideias de superávit ou reserva de contingência não aparecem nas estimativas do documento. Razão pela qual para 100% das receitas há despesas (inclusive custos de administração).

⁴¹ Tendo em vista a operacionalização do orçamento via Fundo público, pode-se esperar que essa categoria compreenda receitas oriundas de doações e, obviamente, ganhos de capital.

Então, com base no cômputo dos dispêndios, verifica-se que, apesar da confiança de Beveridge (1942) na adesão dos trabalhadores às contribuições, os benefícios relacionados à assistência social (não contributiva) consumiriam 47,3% do orçamento da seguridade social em 1945, reduzindo-se para 35,5% em 1965. Dessa forma, paradoxalmente à crença do autor, estariam longe de serem residuais as concessões desses benefícios em quaisquer dos cenários.

Passando-se para uma análise seletiva de alguns casos dos tipos de benefícios possíveis, nota-se que, a título de exemplificação, entre os benefícios de assistência social as chamadas pensões de assistência sofreriam redução de valores, passando de 39 milhões de libras em 1945 para 25 milhões em 1965; e entre os seguros sociais (contributivos), o benefício de desemprego, embora em menor ritmo, também sofreria redução de 110 milhões, no início de vigência do Plano, para 107 milhões ao final.

Modo diverso ocorre com as estimativas, entre os seguros sociais, das chamadas pensões de reformas, ou seja, aposentadorias. Estas passariam de 126 milhões para 300 milhões de libras no percurso dos 20 anos de transição estipulados pelo Plano.

Desse cenário, depreende-se uma constatação: a de que o Plano foi pensado considerando as perspectivas conjuntas das demais políticas sociais necessárias para se atacar os cinco gigantes. Pois essas projeções fornecem indícios de uma crença muito forte na perspectiva do pleno emprego. Mais do que isso, de empregos com melhores salários, uma vez que a proposta era a de reduzir, paulatinamente, os recursos destinados aos benefícios relacionados às situações de não trabalho ou de insuficiência de renda.

Por haver essa perspectiva, e também por estar convencido da absoluta necessidade de existir uma articulação forte e coesa entre a seguridade social e as demais políticas sociais, Beveridge, por mais de uma vez em seu documento, chama atenção a esse fato.

A expressão segurança social usada neste Relatório significa garantia de um certo rendimento (*income*). O Plano de Segurança Social é um plano para conseguir a libertação da miséria pela manutenção dos rendimentos. Mas a suficiência do rendimento não basta por si mesmo. A libertação da miséria é apenas uma das essenciais libertações da humanidade. Qualquer plano de Segurança Social no sentido estrito presume uma política social concertada em vários campos muitos dos quais seria impróprio discutir neste Relatório (BEVERIDGE, 1942, p.314).

A menção feita por Beveridge (1942) ao final dessa passagem refere-se aos demais instrumentos construídos para alicerçar o nascente *Welfare State* inglês pós-guerra, sobre os quais sublinha Marshall da seguinte forma provocativa:

A Lei de Educação, a Lei de Seguro Nacional e a Lei de Serviço Nacional de Saúde se constituíram nas três vigas-mestras do Estado do Bem-Estar Social britânico. Estão associadas com os nomes de Butler, Beveridge e Bevan – um conservador, um liberal e um socialista. Quando alguém se recorda das origens ecléticas da Política Social no começo do século, não é de surpreender que se verifique que o Estado do Bem-Estar Social, quando finalmente veio à luz, era de parentesco misto (MARSHALL, 1967a, p.111).

Dessa forma, o legado do Plano de Beveridge consiste na visão de uma necessidade de se adotar estratégias de universalização da proteção social, que cobrissem, além das situações de emprego e desemprego na trajetória profissional, também os ciclos de vida das pessoas e os arranjos familiares, em suas diversas formas.

Com isso, por fim, conforme atesta e testemunha Marshall, acerca do Plano Beveridge, “trata-se de um documento notável que exerceu uma influência marcante sobre a Política Social não apenas na Inglaterra, mas também em outros países” (MARSHALL, 1967a, p.96).

1.2.3 As políticas de inserção

No último quarto do século XX, as sociedades democráticas capitalistas e industrializadas do mundo ocidental sofreram as turbulências e a ressaca do final dos chamados “trinta gloriosos”, período entre 1945 e 1975, no qual esses países surfaram numa onda de prosperidade e progresso em níveis ainda desconhecidos até então. Uma época em que houve crescimento econômico constante e pleno emprego com estabilidade.

Contudo, o período subsequente guardou novos desafios a um sistema que, para alguns, dava sinais de cansaço e estagnação, “com o esgotamento dos modelos conhecidos de proteção social e regulação do trabalho” (TELLES, 1996, p.85).

As dificuldades institucionais em lidar com esta situação e com este cenário de desestabilização Dubet atribui ao “*apego a la definición weberiana de burocracia*,

*concebida como institucionalización de la Razón y de reglas universales*⁴² (DUBET, 2006, p.78).

Para o autor, as instituições modernas foram concebidas de modo demasiadamente rígido e fechadas em sua própria índole, que acreditava em uma homogeneidade de valores e de princípios, não captando, dessa forma a diversidade e o fluxo constante das demandas sociais. Segundo o autor, a decadência dos programas institucionais modernos nada mais é do que a manifestação de suas contradições latentes. A causa disso, novamente, é que *“la mayor parte de los programas institucionales modernos fueron contruidos como burocracias, como construcciones racionales de reglas y de roles puestos en funcionamiento por actores impregnados por un ethos común, por una vocación”*⁴³ (DUBET, 2006, p.72).

Ainda de acordo com o autor, nas políticas públicas isso levou a, quando fosse avaliada a eficácia do trabalho desenvolvido, não ser perguntado aos atores sociais, envolvidos na tarefa, no que eles acreditavam, mas sim a apenas verificar e mensurar o que realmente faziam em relação aos objetivos e resultados. Era este último aspecto o que fornecia legitimidade à execução do trabalho, à ação estatal.

Para reverter esse quadro foi necessária uma mudança de postura institucional: no lugar de políticas públicas baseadas no princípio da universalização, começaram a ser pensadas políticas específicas, para aquilo que o autor classifica como *público-meta*, que procuram se adaptar a cada caso e não mais a todos. São as políticas focalizadas, de ação afirmativa, de discriminação positiva.

*Con las leyes de descentralización, el trabajo social participa por completo en toda una serie de políticas públicas e incluso no vive más que de ese compromiso: las políticas ciudadanas, de seguridad, de lucha contra la pobreza, las de empleo y asistencia a los desempleados, las múltiples campañas de sensibilización acerca de distintos problemas como la infancia maltratada, la economía social o la adquisición de nuevos derechos multiplicaron los procedimientos y los dispositivos transformando a los trabajadores sociales en verdaderos emprendedores de trabajo social en la nebulosa de las políticas de inserción*⁴⁴ (DUBET, 2006, p.77).

⁴² Em tradução livre: apego à definição weberiana de burocracia, concebida como institucionalização da Razão e de regras universais.

⁴³ Em tradução livre: a maior parte dos programas institucionais modernos foram contruídos como burocracias, como construções racionais de regras e de papéis postos em funcionamento por atores impregnados por um ethos comum, por uma vocação.

⁴⁴ Em tradução livre: com as leis de descentralização, o trabalho social participa completamente em toda uma série de políticas públicas e inclusive não vive mais do que desse compromisso: as políticas de cidadania, de segurança, de combate contra a pobreza, as de emprego e assistência aos desempregados, as múltiplas campanhas de sensibilização acerca de distintos problemas como os maus-tratos a crianças, a economia social ou a aquisição de novos direitos multiplicaram os

Para o autor, então, é benéfico que ocorra uma abertura e um entendimento entre realidade social e ação institucional, com lógicas de comunicação contextualizadas. Mas fato é que ele reconhece uma nova formatação nas políticas públicas, identificada nas políticas de inserção.

Embora o autor não chegue a analisar ou detalhar, ele, porém, cita como exemplo concreto dessa modalidade de política pública, entre outras, a Renda Mensal de Inserção (RMI).

A Renda Mensal de Inserção (*Revenu Minimum d'Insertion*) refere-se, primeiramente, a um programa estatal que surgiu em 1988, na França. Consiste em uma transferência de renda, de natureza compensatória, às pessoas de 25 anos ou mais, que se encontram, do ponto de vista profissional, em situação de pouca ou frágil integração no mundo do trabalho, ou seja, “trata-se de uma política focada nos grupos vulneráveis frente à desqualificação social decorrente das mudanças recentes no mercado de trabalho” (LAVINAS, 1998, p.5). Conjuntamente a esse auxílio pecuniário, recebe também o beneficiário um auxílio-moradia, bem como passa a ter cobertura integral do sistema público de saúde. Tudo sob a premissa de não ser necessária nenhuma contribuição prévia e direta, em termos monetários, pelo beneficiário para sua elegibilidade.

No entanto, conforme cada caso, o beneficiado deve obrigatoriamente efetivar um contrato com o governo, no qual aceita cumprir determinadas obrigações, tais como: participar de cursos de capacitação e qualificação profissional; ingressar nos empregos para os quais é encaminhado, via negociação estatal; entre tantas outras possibilidades ofertadas de acordo com cada situação individual.

Para Pierre Rosanvallon (1998), a RMI consiste em uma efetiva ruptura na própria lógica de atuação do Estado, uma vez que reorienta, positivamente, a ação estatal. Esta deixa de ser passiva, caracterizada pela indenização; para ser ativa, caracterizada pela inserção.

Segundo o autor, essa mudança se dá em virtude de uma crise filosófica que se abate sobre a organização estatal e que, em última instância:

leva a retomar em suas raízes a questão dos direitos como ela foi formulada, desde o século XVII, pelo individualismo liberal, convidando a ultrapassar velhas oposições entre direitos formais e direitos reais, direitos

procedimentos e os dispositivos, transformando os trabalhadores sociais em verdadeiros empreendedores de trabalho social na nebulosa das políticas de inserção.

sociais e políticos; obriga à reconsideração das expressões habituais do contrato social, a reformular a definição do que é justo e equitativo, a reinventar as formas de solidariedade social (ROSANVALLON, 1998, p.26).

Diz Rosanvallon (1998) que a prática da indenização efetuada pelo Estado-providência passivo consiste em um modo contínuo de remunerar a exclusão. Isto é, diante de uma situação de desemprego de longa duração o Estado arca sozinho com a responsabilidade de garantir uma proteção social mínima ao indivíduo, ofertando uma renda de subsistência, quer seja via seguro quer seja via benefícios assistenciais, sem exigir uma contrapartida de quem a recebe no sentido de mobilizá-lo a buscar alternativas de modificar essa situação. O que, para o autor, faz com que o Estado-providência represente “essa máquina de indenizar que paradoxalmente deve excluir os indivíduos do mercado de trabalho para poder ajudá-los” (ROSANVALLON, 1998, p.101).

De acordo com Rosanvallon (1998), existem algumas novas tentativas de se construir caminhos alternativos que conduzam a esse objetivo de mudança de paradigma na relação entre o mercado de trabalho e o Estado. Como um exemplo exitoso dessas novas políticas sociais é destacada pelo autor a “discreta revolução” operacionalizada pela RMI francesa. Conforme argumenta o autor:

Implantada em 1988, a Renda Mínima de Inserção (RMI) é uma espécie híbrida: nem benefício assistencial nem auxílio da seguridade social. [...] Representa um novo tipo de direito social, intermediário entre direito e contrato. A RMI é um direito, no sentido de que é acessível a todos e traduz o reconhecimento do fato de que os excluídos devem obter um mínimo de recursos que lhes permita encontrar um lugar na sociedade. [...] Mas é igualmente um contrato, na medida em que está associada, em princípio, a uma contrapartida: o empenho pessoal do beneficiário na busca da sua inserção (ROSANVALLON, 1998, p.131).

Com isso, a principal alteração promovida pela RMI, para Rosanvallon (1998), baseia-se no seu aspecto individualizado, no sentido de que a contrapartida exigida para manutenção da RMI é personalizada de acordo com as necessidades de cada indivíduo e não de aplicação generalizada a todos indiscriminadamente. Leva-se em consideração a trajetória de cada pessoa, sendo esta avaliada em relação as suas possibilidades de inserção. Neste contexto, a contrapartida pode ser, por exemplo, o indivíduo se submeter a participar de tratamentos de desintoxicação.

É exatamente nestes termos que Dubet fala da característica sobre a qual “*e/ trabajador social debe motivar al integrante del RMI para que éste decida ‘salirse de*

*alli*⁴⁵ (DUBET, 2006, p.89).

Assim, no lugar de um direito incondicional ao benefício, a manutenção da RMI encontra-se atrelada a um controle da conduta do indivíduo, isto é, depende do cumprimento de certas condicionalidades. A esta situação, Rosanvallon dá o nome de *imposição positiva*, cuja qualidade consiste em reconhecer que “embora possa encontrar-se em situação difícil, talvez mesmo em grave dificuldade, o sujeito da ação social é considerado uma pessoa autônoma responsável, capaz de assumir compromissos e de honrá-los” (ROSANVALLON, 1998, p.137). Isto é, possui um aspecto de protagonismo, podendo, inclusive, segundo o autor, ser chamado de ativo. Além de que, associado a isto, intenta-se superar uma certa cultura de permanente dependência dos benefícios estatais. Daí, também, a passagem de uma despesa estatal passiva (com indenizações nas quais não é esperado nenhum tipo de retorno) para uma despesa ativa (com o envolvimento de condicionalidades, sobre as quais se espera alcançar determinados resultados).

A esse movimento processual e operacional Rosanvallon (1998) intitula de individualização do social, que passa da atenção a situações relativamente homogêneas como grupos, classes ou populações, para situações particulares baseadas na variável biográfica.⁴⁶ O que, por sua vez, para Dubet (2006), vem expressar, neste tipo de atuação estatal nas políticas públicas voltadas à inserção, a decadência de uma ideia de sociedade, enquanto uma representação geral.

De todo modo, tem-se, então, a seguinte configuração:

Hoje, a redefinição dos sujeitos da ação social e a redefinição do direito caminham juntas. Se os novos sujeitos da ação social não são mais as classes, porém os indivíduos abordados em determinadas situações, essa ação deve necessariamente propor uma assistência diferenciada (ROSANVALLON, 1998, p.164).

Sendo dessa maneira, para o autor, é imperativo que se abandonem as regras gerais de tratamento impessoalizado. Logo, em decorrência, deve-se também admitir, de certa forma, que para se promover a igualdade é preciso, de modo preliminar, reconhecer as diferenças. Contudo, isso já é outro assunto que, embora altamente relevante, extrapola nossos objetivos neste espaço.

⁴⁵ Em tradução livre: o trabalhador social deve motivar o integrante da RMI para que este decida “sair dela”.

⁴⁶ Tanto que o sociólogo Rosanvallon afirma que “para analisar o social, é necessário recorrer cada vez mais à história individual, e não a sociologia” (1998, p.153).

Do mesmo modo em relação ao papel da RMI, Robert Castel destaca que “pela primeira vez na história da proteção social, considerando-a num longo período, o corte entre as populações aptas para o trabalho e as que não podem trabalhar é recusado” (CASTEL, 1998, p.552).

Dessa forma, é reconhecida e colocada pelo Estado a necessidade de um regime social intermediário entre os que estão perfeitamente integrados ao mundo do trabalho (o seguro social em sua forma clássica) e os que nunca poderão sê-lo (a assistência social tradicional). Assim, para Castel, a principal função das propostas das políticas de inserção é a de “ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura” (CASTEL, 1998, p.559), denominados por ele de supranumerários.

Por razões como estas é que “a RMI parece ter estendido e consolidado formas e políticas inovadoras de enfrentamento da pobreza” (LAVINAS, 1998, p.7).

Todavia, acreditamos nós não se poder desconsiderar o fato de essas medidas que exigem o cumprimento de condicionalidades possuírem um caráter acentuadamente disciplinar, altamente coercitivo, que, em última instância, representam, ainda, uma forma de tutela do Estado sobre indivíduos subordinados. Pois, mesmo que isso se dê sob a forma de um contrato que contenha reciprocidade de compromissos, alicerçado em volições mutuamente concebidas e convergentes, não obstante, as condições de negociação entre as partes, tal qual no mercado, mantêm-se desiguais.

Por fim, sublinhamos um traço característico primordial de atuação: oferta de benefícios pecuniários, ou seja, renda. Embora a política social, no entender de Marshall, se preocupe em ofertar serviços ou renda, as experiências de maior destaque foram as que se dedicaram a proporcionar alguma transferência de renda aos cidadãos. Reforçando, desse modo, a afirmação de Offe acerca do objetivo da ação do Estado em buscar formas de introduzir os cidadãos nas relações de troca.

1.3 NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM POLÍTICAS SOCIAIS

A formação da política social brasileira sofreu influência do lugar periférico ocupado pela economia do país no sistema capitalista mundial, notadamente, caracterizado por uma ausência de sincronia entre os processos ocorridos em âmbito nacional com aqueles presentes no contexto internacional. Segundo Pochmann (2004), principalmente no que se refere às condicionantes estruturais de

fundamentação das políticas sociais no centro do capitalismo, isto é, os processos de industrialização, de constituição dos regimes políticos de democracia de massa, e de uma sociedade salarial e de pleno emprego, uma vez que com essas foi possível “aprovar reformas civilizatórias do capitalismo, como a tributária, a social e a trabalhista” (POCHMANN, 2004, p.5). De acordo com o autor, no Brasil, as elites locais barraram os avanços em proteção social.

Desse modo, preliminarmente, também a herança de nosso passado colonial na sociedade brasileira resultou em uma

ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.73).

Conforme destaca Draibe (1989), as mudanças no aparato da política social brasileira começaram a ocorrer simultaneamente aos processos de transformação da estrutura social no país com o advento da urbanização e industrialização. Assim, segundo a autora, foi entre as décadas de 1930 e 1970 que o sistema de proteção social no Brasil começou a tomar forma.

No início, a política implantada por Getúlio Vargas incrementou a incipiente e rarefeita legislação trabalhista existente no Brasil, basicamente através do sistema de previdência via Institutos de Aposentadorias e Pensões. Aliado a isto existia também uma política de regulação do salário-mínimo no país. Logo, a dinâmica das políticas sociais era dada pela lógica contributiva dos seguros sociais.

Esse expediente foi replicado no período de ditadura militar (1964-1984). Contudo, conteve uma diferença: ocorreu sob a forma de unificação e centralização da previdência em uma política estatal através da criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social.

Assim, no primeiro período o acesso à proteção social dava-se basicamente pela inserção no mercado de trabalho. Nesse período, a expansão da política social foi bastante lenta e seletiva. Além do mais existiu também uma diferenciação entre trabalhadores formais e não formais, urbanos e rurais, fosse na cobertura fosse no valor dos benefícios.

Conforme já havíamos salientado na seção inicial deste capítulo, com base nas leituras de Carvalho (1996, 2002) e Saes (2003), a ampliação dos direitos

sociais começou a se estabelecer no Brasil sem existir, contudo, garantias em relação aos demais direitos.

Nesse sentido, de acordo com a denominação de Kerstenetzky (2012) – em uma leitura bastante similar à ideia de *cidadania regulada* contida na obra de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) – no que tange aos aspectos inerentes aos direitos políticos, tivemos o exercício de uma *cidadania sindical*. Diz a autora:

a “cidadania sindical” torna-se a mais ativa e efetiva forma de participação política dos trabalhadores na obtenção de direitos sociais [...] Na prática, esse arranjo implicará a definição de um padrão próprio de incorporação e estratificação social, que define, vale dizer, quem está dentro e quem está fora, como se dará a distribuição de direitos sociais entre incorporados e sob qual lógica se expandirão esses direitos (KERSTENETZKY, 2012, p.194).

Já os anos 1980 são conhecidos como a década perdida em seu aspecto econômico, em que um dos reflexos foi o maciço empobrecimento da população sem uma respectiva contrapartida governamental em termos de políticas sociais, principalmente redistributivas ou compensatórias. Dessa forma, “as propostas de reestruturação das políticas sociais, formuladas no âmbito dos grupos de trabalho criados pelo governo Sarney destinados a ‘repensar’ as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, não foram implementadas” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.144).

Desse modo, recorrendo à análise de Kerstenetzky (2012) acerca da formação do estado do bem-estar social no Brasil, a autora realiza, basicamente, uma distinção entre dois períodos históricos.

O primeiro abrange uma fase de 100 anos que vai desde a proclamação da República em 1889 até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal período foi caracterizado, segundo a autora, por um *universalismo básico* das políticas sociais, isto é, quando predominou um modelo de orientação corporativista baseado na necessidade de inserção no mercado de trabalho formal para se ter acesso aos direitos sociais.

Essa periodização torna-se pertinente no momento em que se verifica que “até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.79).

O segundo período inicia-se em 1989 chegando aos dias atuais, o qual é marcado pelo deslocamento da atuação das políticas sociais em direção a um

universalismo estendido, com vista a um modelo redistributivo.

O período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, prenunciando não sem percalços um universalismo estendido (KERSTENETZKY, 2012, p.181).

Isso, de acordo com a autora repercutiu em expansão dos gastos sociais no Brasil que, em 20 anos, triplicaram e, desse modo, tiveram crescimento bem acima do registrado na população e no próprio produto nacional.

Tal período, na leitura da autora, é marcado por três fases: cidadãos novos (1988-1994), cidadania e austeridade (1995-2002), cidadania e prosperidade (2003-2009).

A primeira fase é quando ocorre a definição do escopo das políticas de proteção social sob as diretrizes de descentralização e participação social, em que se buscou ampliar consideravelmente o espectro de cobertura da seguridade social no Brasil. Nesse momento foram regulamentadas, em âmbito federal, as leis orgânicas da saúde e da assistência, além da lei da previdência social, entre outras. Assim, como destaque tivemos a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), a implantação do seguro-desemprego (em 1988) e da previdência rural (em 1991) e a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado a pessoas idosas e deficientes cuja renda familiar fosse menor que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* (efetivamente implantado em 1996).

Na segunda fase, que corresponde aos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, em face de um cenário em que se buscou a estabilidade econômica e o controle da inflação, houve o predomínio da ideia de equilíbrio fiscal. Nesse cenário, o crescimento das políticas sociais e, conseqüentemente, de seus gastos foi controlado. A orientação voltava-se mais para a busca do aumento de eficiência e de efetividade do que para a expansão dos gastos e da cobertura. Nesse sentido, foi concedida ênfase às políticas seletivas e focalizadas nos mais pobres entre os pobres, sendo destaque a introdução, entre nós, dos programas de transferência de renda condicionada tais como o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), em 1996, e o *Programa Bolsa Escola*, em 2001.

Já na terceira fase, identificada nos governos do presidente Lula, houve uma

ampliação significativa dos programas de renda condicionada com a implantação, em 2004, da política compensatória de combate à pobreza do *Programa Bolsa Família* (PBF). Simultaneamente ocorreu o que a autora denomina de *políticas sociais economicamente orientadas* (KERSTENETZKY, 2012), com destaque para a política referente ao salário-mínimo:

a valorização do mínimo se torna uma política de governo, com um mecanismo de reajuste institucionalizado que incorpora o crescimento da inflação e do produto [...] a elevação do mínimo, contrariando algumas expectativas, foi em geral acompanhada pelo incremento do emprego e da formalização e pela redução do desemprego – portanto, também, por aumento do salário médio e da massa salarial (KERSTENETZKY, 2012, p.234).

Essas políticas, atuando de forma conjugada a outras como o aumento dos investimentos estatais e a expansão do crédito, além da diminuição acentuada do desemprego acompanhada de aumento da formalização, possibilitaram o surgimento do fenômeno chamado de *nova classe média*.

Dessa forma, configurou-se um cenário de expansão da proteção social acompanhada por respectivos efeitos econômicos positivos, na população e no país.

Apesar desse quadro virtuoso, cabe ressaltar que, em seus primeiros anos, a Seguridade Social brasileira foi muito mais uma vontade formal do que efetiva. Contudo, o incipiente processo de materialização e consolidação da proteção social no país que se concretiza em nossa atualidade provavelmente não teria sido possível sem a presença inicial daquela formalidade representada pelo dispositivo de garantia legal instituído ao final dos anos 1980.

1.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Durante a década de 30, do século passado, o governo federal, sob o comando do presidente Getúlio Vargas, pôs em curso uma série de reformas na estrutura do estado brasileiro, no sentido da implantação de um modelo burocrático de administração pública em uma primeira tentativa de superação do modelo patrimonialista (o que, para os padrões vigentes na época, representava uma modernização).

No caso da assistência social, até então essa política só entrava na pauta dos governos que estavam de plantão para atendimento de demandas emergenciais. A

atuação na área, efetivamente, estava em poder da Igreja Católica, tendo em vista que a assistência social teve sua “histórica configuração como prática eventual subsidiária às iniciativas da sociedade, em geral, doutrinário-religiosas” (SPOSATI, 2005, p.506-507).

Apesar disso, a assistência social passa a fazer parte, também, de forma permanente da estrutura administrativa do estado devido à entrada do país na Segunda Guerra Mundial.

Com esse episódio é criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). O objetivo da LBA era o de resguardar as famílias dos combatentes brasileiros e de conseguir apoio ao projeto (envio de soldados brasileiros para a guerra), por meio da adesão da população à causa política.

Quem primeiro comandou a LBA foi a esposa do presidente, senhora Darcy Vargas, que passou a atuar de forma solidária junto aos familiares dos soldados, para, logo em seguida, abraçar os “carentes”. Com isso, expressava o caráter humanitário do governo, “como símbolo de bondade e caridade, disponível e sensível às necessidades dos pobres, doentes e dos segmentos considerados mais fracos” (SANT’ANNA, 2009, p.9).

O simbolismo dos papéis sociais do homem e da mulher na esfera pública estava sendo construído nos moldes da esfera privada: o homem provedor e a mulher cuidadora. Entre as atuações da primeira-dama Darcy Vargas estava a confecção de roupas aos soldados e também a distribuição de alimentos.

Essa imagem da esposa do governante preocupada com a sociedade passou então a se institucionalizar, de forma que esteve presente em todas as fases políticas do Brasil, desde então.

No período do presidente Juscelino Kubistchek, sua esposa Sarah comandou, enquanto primeira-dama, a LBA no período de 1955 a 1960 e criou a “Organização das Pioneiras Sociais”. Distribuía, além de roupas e alimentos, também aparelhos e cadeiras de rodas às pessoas deficientes.

Durante o período militar, Yolanda Barbosa Costa e Silva, esposa do presidente Costa e Silva, bastante religiosa, atuou também contra a infiltração de comunistas nas Igrejas Católicas.

Com a redemocratização, Rosane Collor, esposa do primeiro presidente eleito pós regime militar, também presidiu a LBA. Sua gestão foi marcada por escândalos de desvios de verbas em instituições e organizações não governamentais que

mantinham convênios com o poder público, para atendimento da população mais pobre do país.

Mesmo a esposa do presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso, a doutora em antropologia Ruth Cardoso, também atuou na assistência social enquanto primeira-dama. Após a extinção da LBA em 1995, por FHC, ela comandou por todo o país o *Programa Comunidade Solidária*, em que levava para a assistência a perspectiva do estado-mínimo, repassando para a sociedade civil organizada a responsabilidade pelo atendimento de uma demanda que estava sendo inserida no estado, como indicou a aprovação da LOAS em 1993.

Assim, a presença das primeiras-damas na trajetória histórica da política de assistência social no Brasil é uma questão emblemática. De forma que, “o caráter reiterativo deste instituto no trato da Assistência Social revela o caráter patrimonialista da política” (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010b, p.267). Mas também a ausência de uma institucionalidade resultou na assistência social como a “face ‘pobre’ da política social, [e seus] programas tenderam sempre a tornarem-se fértil campo para as práticas assistencialistas e clientelistas” (DRAIBE, 1989, p.11).

O cenário atual em que se encontra a política de assistência social, embora ainda com muitos desafios a enfrentar, vem rompendo com uma longa tradição de assistencialismo, clientelismo, com base na caridade e na benesse, que estavam arraigados às estruturas estatais brasileiras, geralmente caracterizadas por ações pontuais, fragmentadas e de resultados insatisfatórios. A trajetória de transformação desse cenário pode ser identificada em quatro momentos específicos que configuram as bases do marco legal vigente: Constituição Federal (CF), em 1988; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993; Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004; e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005.

Desde a Constituição de 1988, a política de assistência social, juntamente com as políticas de previdência e de saúde, passou a compor a seguridade social no Brasil, tendo sido este o primeiro momento na história do país em que a assistência foi caracterizada como um direito garantido pelo Estado. Dessa forma, essa novidade de ordem legal ampliou, ainda que em princípio apenas no aspecto formal, o rol de direitos sociais, bem como o sistema de proteção social brasileiro. No caso específico, a assistência social foi apresentada como política de proteção social não contributiva, destinada a quem dela precisar, com vistas a garantir os mínimos

sociais de sobrevivência, sendo estes entendidos como um patamar do qual nenhum cidadão pode estar abaixo, ou seja, a garantia estatal a um conjunto de medidas que cubram as situações de risco e vulnerabilidade social. Constitui assim, um esforço formal de objetivar uma cidadania mais consolidada, além de ser uma tentativa de alavancar, ainda que tardiamente, no limiar do século XX, as bases fundantes de um Estado de bem-estar social.

Em todo caso, reconhecemos que a simples expressão dos direitos na forma de Lei não se configura em garantia objetiva e prática, ou seja, para que sejam aplicados esses direitos é necessária a existência de quadros institucionais que assim os viabilize. Além disso, por não contributivo entende-se o acesso aos serviços, pois este já ter sido anteriormente bancado por toda a sociedade.

O segundo momento vital foi o sancionamento da Lei Federal n. 8.742 (LOAS), em dezembro de 1993. O artigo primeiro da LOAS explicita a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado. Essa regulamentação legal, de acordo com o preceito constitucional, estabelece a assistência como política de Seguridade Social não contributiva, que provê as condições básicas de existência do indivíduo. Com isso, o caráter não contributivo da política, formalmente, universaliza o direito a todo e qualquer cidadão de ter acesso aos serviços provenientes dela. Nesse sentido, a assistência social passa a ser uma política disponível a quem dela necessitar, independente de contribuição prévia, uma vez que esta é provida por toda a sociedade.

O terceiro momento nessa trajetória de mudança de paradigma aconteceu, em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Foram muitas as mudanças trazidas pela PNAS, dentre as quais se destacam: a organização da política por eixos de proteção; a instituição das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social; e as bases do financiamento partilhado entre os três entes federativos.

De acordo com a PNAS, a assistência social enquanto política de proteção deve garantir três tipos de segurança;

- a) segurança de sobrevivência: garantia de uma renda monetária mínima mediante concessão de benefícios constitucionais ou eventuais que assegurem sustento a pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- b) segurança de acolhida: garantia de provisões básicas referentes, principalmente, aos direitos fundamentais de alimentação, vestuário e abrigo;

c) segurança de convívio: garantia da oferta de serviços e ações socioeducativas, culturais e de convivência que proporcionem o restabelecimento de vínculos familiares e comunitários.

A distribuição desse conjunto foi organizada em dois eixos de proteções sociais: básica e especial. Enquanto a primeira possui caráter preventivo, a segunda tem atuação protetiva.

A Proteção Social Básica (PSB) atua na prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Tem foco na promoção do acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

O equipamento público responsável pela execução dessa proteção é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Segundo a PNAS, os CRAS possuem base territorial localizada nas áreas de maior vulnerabilidade social e um número mínimo de famílias referenciadas (aquelas cadastradas e acompanhadas pela equipe técnica do CRAS), que varia de acordo com o porte do município, conforme descreveremos a seguir. Assim, os CRAS têm como finalidade coordenar e articular ações estratégicas da PSB, voltadas ao público da assistência, otimizando os recursos e as potencialidades locais. Sua principal função é operacionalizar o Programa de Apoio Integral à Família (PAIF), que tem como objetivo desenvolver ações junto às famílias no sentido da valorização das heterogeneidades, particularidades e diversidades culturais do grupo familiar, considerando os diversos arranjos existentes e partindo do pressuposto de que são funções básicas da família: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referência moral e afetiva; ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições e com o Estado. São os CRAS a porta de entrada do cidadão nas ações, programas, serviços e benefícios da assistência social.

Já a Proteção Social Especial (PSE) destina-se a atender pessoas que tiveram seus direitos violados. Divide-se em dois níveis: média complexidade e alta complexidade.

A PSE de média complexidade objetiva realizar ações de intervenção junto às famílias ou indivíduos em situações de violações de direitos e cujos vínculos familiares estão frágeis, mas não rompidos. Envolve desde a garantia da sobrevivência até sua inclusão em redes sociais de atendimento.

A PSE de alta complexidade prioriza a construção de modelos de atenção e acolhimento temporário ou de longa permanência dos indivíduos que não contam mais com a proteção e cuidado de suas famílias, devido ao rompimento de seus vínculos ou mesmo quando estão em situação de ameaça e necessitam ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário. Diz respeito aos serviços que necessitam garantir proteção integral do indivíduo.

Enquanto a proteção básica tem no CRAS o equipamento social público capaz de proporcionar condições de prevenção de vulnerabilidades e riscos às famílias em determinado território, a proteção especial exige atenção em serviços ou centros especializados. Dessa forma, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)

constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado (BRASIL, 2007, p.4-5).

Um ponto importante de distinção entre os CRAS e os CREAS, além do nível de proteção e da complexidade dos serviços, é o aspecto da base territorial. Enquanto o CRAS é local, ou seja, tem abrangência municipal, o CREAS pode ter uma cobertura maior e ser organizado de forma regional.

O quarto momento de estruturação da política de assistência social foi a padronização dos territórios bem como a distribuição das responsabilidades, sistematizada a partir da implantação da NOB/SUAS, aprovada pela Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS. De acordo com o disposto na norma, além dos princípios organizativos, dos eixos estruturantes e das diferenças entre as esferas de governo, a principal novidade apresentada pela NOB/SUAS foi a implantação de três níveis de gestão para os municípios, cada um com diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena.

Dessa forma, estão na gestão inicial aqueles municípios que não se habilitaram aos outros níveis e que já executam ações de assistência social. Os municípios em gestão básica responsabilizar-se-ão pela organização e gestão de toda a PSB, assim como por implantar o número mínimo de CRAS. Por fim, os

municípios em gestão plena terão responsabilidade de ofertar os serviços de proteção básica e especial, além da instalação de CREAS em seu território.

Essa especificação dos níveis de gestão, através da organização e padronização das bases operacionais, efetiva a centralidade do SUAS como o modelo de gestão estabelecido pela PNAS, baseada nos níveis de complexidade e porte, bem como na determinação das responsabilidades. Conforme Boschetti:

Como sistema que operacionaliza os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o SUAS materializa princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social em suas orientações centrais e estabelece um sistema em seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base em um conjunto de serviços sócio-assistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social (BOSCHETTI, 2005, p.12).

Diante do exposto, pode-se perceber que existe desde a Constituição um esforço no sentido de implantar no país uma política de estado que obedeça a critérios técnicos e normatizadores, legalmente amparados, com o intuito de estabelecer um padrão de funcionamento e atendimento à população.

Em última instância isso resulta em uma tentativa de profissionalização da gestão e melhoria da capacidade técnica enquanto uma política de estado. Diminuindo, em tese, dessa forma, o espaço para a atuação clientelista pouco fundamentada e baseada no favor, no assistencialismo.

Ressalte-se também que a atual política de assistência social busca não estar restrita a aspectos que denotam pobreza, uma vez que se preocupa em atender aos cidadãos que se encontram em condições de risco e vulnerabilidade social.

1.5 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO PARANÁ⁴⁷

Assim como no governo federal, foi durante a década de 1940 que a assistência social ganha espaço efetivo e institucional no governo do estado do Paraná.

⁴⁷ As informações desta seção se baseiam nos dados do Arquivo Público do Paraná (2000, 2002).

Importante destacar que, na atualidade, o estado tem sido atuante nas discussões nacionais acerca dos rumos e da configuração da política pública de assistência. Conforme atestam pesquisadores nacionalmente reconhecidos.

O Paraná possui uma peculiaridade importante que é preciso que seja ressaltada; muitos dos gestores e técnicos desse Estado têm participado ativamente do processo de debate nacional sobre a política de Assistência Social e contribuíram significativamente para o desenho institucional do SUAS (COUTO *et al*, 2010c, p.208)

Dessa forma, retornando às origens da institucionalização da política no Estado, estão os Decretos-leis nºs 614 e 615, de 1947, quando foi alterada a estrutura administrativa do Estado com a criação de duas novas Secretarias: Educação e Cultura; Saúde e Assistência Social.

Assim, a assistência no estado do Paraná possui uma característica original que irá acompanhá-la por muito tempo: a de não ser uma secretaria exclusiva, mas sim compartilhada com alguma outra política.

Por outro lado, esse fato do compartilhamento com a saúde aponta também para o caráter higienista atribuído à política na época.

Com a reforma da estrutura em 1951, a antiga Secretaria é desmembrada em duas. A saúde torna-se exclusiva, doravante denominada Secretaria de Saúde Pública, ao passo que é criada uma nova pasta referente às questões de trabalho, surgindo assim a Secretaria do Trabalho e da Assistência Social.

Essa novidade, de certa forma, acompanha a tendência da discussão acerca da Seguridade Social, presente no pós-guerra (notadamente na Inglaterra, com o Plano Beveridge), que procura articular uma política para os que trabalham e os que não.

Em 1962 e 1969, duas novas reformas ocorrem, mas que, no entanto, não alteram a organização da Secretaria do Trabalho e da Assistência Social.

Em 1974, na ocasião de outra reforma, a assistência retorna a ser compartilhada com a saúde e tem ainda sua denominação alterada, passando a ser intitulada de Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social.

A mesma estrutura e denominação permanecem nas reformas de 1979 e 1986.

Finalmente, em 1987, a assistência volta a ser compartilhada com a política de trabalho e tem, outra vez, sua denominação alterada, desta vez para Secretaria do Trabalho e de Ação Social.

Essa foi a última alteração antes de a Constituição Federal de 1988 ser promulgada. Destaca-se que a alteração de nomenclatura não é mera questão de estilo, mas sim designa uma compreensão do sentido da atuação da política de assistência social.

A literatura especializada no tema tende a se referir como sendo “assistência social” para a atuação estatal e “ação social” para a atuação da sociedade civil (grupos, agremiações, ONGs, igrejas). Essa distinção serve para explicitar as responsabilidades e competências, bem como para distinguir os direitos (garantidos pelo estado) das benesses, auxílios e ajudas humanitárias (que são eventuais).

Assim, desde sua criação até a Constituição de 88 foram 41 anos de existência oficial da política de assistência no aparato estatal do Paraná, sendo que a maior parte desses, 24 anos, divididos com a política de trabalho.

No período pós-constitucional as mudanças continuam, seguindo, invariavelmente, as trocas de governos no executivo do Estado.

Na primeira reforma nesse novo contexto, ocorrida em 1989, acontece uma fusão de secretarias, passando a existir a Secretaria de Justiça, Trabalho e Ação Social. Com isso, permanece o equívoco da assistência como algo pontual e emergencial, o que se depreende pela denominação mantida.

Em 1991, com a mudança de governo, ocorre o retorno à situação imediatamente anterior à Constituição: Secretaria do Trabalho e da Ação Social.

Durante a reforma administrativa empregada em 1995 ocorre uma novidade: pela primeira vez a assistência adquire *status* de secretaria exclusiva. Contudo, com uma denominação que remete à caridade e à filantropia: Secretaria da Criança e dos Assuntos da Família.

Essa denominação permaneceu durante a gestão de oito anos do grupo que esteve no poder no período.

Em 2003, com o retorno do antigo grupo ao comando do Estado, também ocorre o retorno do compartilhamento da assistência com a política de trabalho: Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, situação que também perduraria durante mais oito anos.

Nota-se que a mudança da denominação para “promoção social” ainda é insuficiente, pois a legislação vigente diz que a política de assistência atua tanto na promoção quanto na proteção social, sendo essas duas dimensões distintas, conforme explicitado na seção anterior deste trabalho.

Em 2011, novamente com a mudança de governo, a assistência social volta a ter outra vez uma secretaria exclusiva no organograma do Estado: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social.

Com isso, tem-se, por um lado, a perspectiva de fortalecimento da política, de prioridade e de maior autonomia, por ser uma secretaria exclusiva; porém, por outro lado, a nova denominação carrega consigo uma ambiguidade, pois alia o antigo ao moderno. A expressão “família” remete a questões de fórum íntimo, de vida privada. Já “desenvolvimento social” é uma nomenclatura de maior fôlego, com objetivos mais abrangentes e que explicita projetos de governo voltados a melhorias das condições de vida da população.

É importante ter clareza dessa distinção, tendo em vista que:

A assistência social sempre foi muito mais aceita, e entendida no senso comum, como prática da sociedade sem exigir, como componente, a qualidade do trabalho técnico com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente. Isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca diante do compromisso do Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que comportamento, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública (SPOSATI, 2005, p.512-513).

Não obstante, a história política do Paraná pós redemocratização e constituinte aponta para o predomínio de dois grupos políticos na direção do Estado. Esses grupos tiveram comportamentos distintos dispensados à organização da assistência. Enquanto um deles entendeu sempre essa política como comum e relacionada à temática do trabalho; o outro preferiu separar os campos e dar destaque à política de assistência, mesmo que de uma forma particular e própria.

Por isso, “o Paraná, estado que produziu muitas das ideias que iluminam hoje a constituição do SUAS ainda enfrenta desafio próprio de uma cultura enraizada e que se contrapõe à concepção da política” (COUTO *et al.*, 2010c, p.254).

1.6 COMENTÁRIO FINAL

Neste capítulo procuramos evidenciar que o principal objetivo de uma política social, independente das estratégias utilizadas, consiste na busca de uma ampliação ou efetivação dos direitos sociais ao conjunto da população. Desse modo, é fato que as diferenças e a heterogeneidade de estágios de desenvolvimento econômico, de proteção social, bem como distintas configurações de democracia e de participação política existente entre os países contribuem para que as questões e problemas apresentados por cada país variem de acordo com sua própria realidade imediata. As relações entre risco social, vulnerabilidade, exclusão, pobreza, trabalho e demais desigualdades sociais, que em última instância deságuam na assistência social, são bastante distintas entre, por exemplo, países escandinavos e sulamericanos. As vicissitudes de cada caso, de certo modo, determinam a forma e o conteúdo com que são enfrentadas, ou seja, como são contextualizadas. Logo, o modo como a política social é estruturada e operacionalizada dentro da organização política de determinado país é um elemento importante e que não pode ser negligenciado. É para esse aspecto que se volta o nosso foco de atenção no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988

Neste capítulo, inicialmente, privilegiaremos os esforços de pesquisadores e estudiosos que procuraram revisar e resenhar a literatura existente acerca da temática do federalismo e da descentralização, com vistas a extrair deles aspectos relevantes e minimamente comuns, sem, entretanto, significar que sejam consensuais em seus respectivos conteúdos. Isto porque, notadamente, a literatura que se dedica à temática é pujante e largamente extensa. Mas mais do que isso. Principalmente porque nela está instalada uma pluralidade – talvez naturalmente excessiva – de critérios multifacetados e conviventes que se alteram e intercalam em cada estudo. De modo que a divergência na literatura, entre definições e entendimentos, é, além de constante, insolúvel.

Obviamente, essa característica não é uma peculiaridade da temática. Contudo, apresenta-se nela de forma ainda mais acentuada, não chegando sequer a efetivar uma tradição consistente em torno das premissas de qualquer autor, que, dessa forma, viabilizasse uma linha norteadora de sentido. Isto dificulta, sobremaneira, a preferência ou até mesmo a possibilidade de identificação ou filiação por determinado posicionamento teórico, como referência preferencial a ser adotada. No limite, o que existe são blocos teóricos altamente porosos, que, embora possam partilhar princípios, geralmente não comungam nas estratégias. Conforme chegou a afirmar uma pesquisadora da temática: a regra nas teorias do federalismo é a ausência de regras (NAZARETH, 2007). De modo especulativo, podemos atribuir a causa para essa indefinição como possivelmente residindo no fato de que cada experiência federativa histórica concreta é peculiar e única. Ainda assim, tendo-se em vista a ressalva de que cada experiência sofre alterações e reformas ao longo do tempo. Logo, não sendo possível de ser replicada, tal qual, em outras realidades.

Por estas razões, bem como por não ser nosso objetivo construir ou propor uma teoria nova ou alternativa às existentes, manteremos o recurso metodológico weberiano de utilizar conceitos enquanto tipos-ideais, dispensando a exigência de detalhamentos demasiadamente complexos que, em última instância, revelam-se inadequados ou até mesmo inúteis, pois são incapazes de proporcionar aproximação com o objeto real de pesquisa. Com isso, aqui neste capítulo, os

conceitos serão esgarçados e apropriados de um modo abrangente. Dificilmente poderão ser identificados, em sua totalidade, com a visão deste ou daquele autor.

Então, buscaremos nos dedicar basicamente às relações intergovernamentais, que caracterizam ambientes federativos, no que diz respeito aos mecanismos operacionais e desenhos institucionais de atribuições em políticas sociais. Assim antecipamos que, com base em Abrucio (2005, 2010a, 2010b), consideramos mais relevante para a análise do federalismo o binômio *cooperação e competição* do que a dicotomia consagrada na literatura especializada entre *centralização e descentralização*, sem, contudo, descartá-la completamente.

Por fim, é nossa intenção apresentar a configuração da política de assistência social de acordo com o previsto na normatização legal atualmente vigente no país. Com isso se deseja realizar uma visão panorâmica do modo como foi pensada estruturalmente a realização dessa política no país, em seu contexto democrático e federativo.

2.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: TIPOLOGIAS E CARACTERÍSTICAS PROCESSUAIS ELEMENTARES

Conforme já mencionamos, existe posta entre os analistas da temática uma dificuldade em conceituar federalismo de um modo consistente. Em recente trabalho resultante de pós-doutoramento, Rocha afirma, acerca do denominado por ele de indefinição conceitual, a necessidade de se obter um consenso minimamente razoável em torno do significado de federalismo, pois “apesar da considerável produção de trabalhos realizados até o momento, essa área de pesquisa ainda se defronta com desafios que podemos caracterizar como básicos” (ROCHA, 2011, p.324). Isto porque, embora haja, nas teorias observadas, alguns traços considerados comuns, a ênfase recai em aspectos diferentes do fenômeno.

Esse entendimento, de certa forma, é acompanhado por Franzeze (2010), que afirma haver na temática do federalismo diferentes abordagens para diferentes propósitos. Diz a pesquisadora:

Ao apresentar diferentes abordagens sobre o tema federalismo, a literatura reconhece que, na maioria das vezes, as definições variam de acordo com o objeto empírico de análise. Isto é, cada autor dá origem a uma abordagem que alcance maior poder explicativo sobre o caso ao qual dedicará sua pesquisa (FRANZESE, 2010, p.26).

Com isso, podemos deduzir que, por um lado ficam reduzidas ou comprometidas as possibilidades de comparabilidade e, por outro, também há uma dificuldade em apontar inconsistências, uma vez que cada abordagem se destina a uma tarefa específica.

A análise acerca da experiência brasileira, em questões federativas, não foge à regra. Sobre ela, afirma Abrucio que “a lista de dificuldades continua extensa” (ABRUCIO, 2010a, p.177).

Apesar disso, a omissão não é, efetivamente, uma solução.

Um ponto, que pode ser considerado de partida, leva em consideração a estrutura organizacional de um território de acordo, primeiro, com sua extensão e, segundo, com a sua homogeneidade ou heterogeneidade, em aspectos religiosos, culturais (étnicos, linguísticos etc.) e até mesmo econômicos (desigualdades ou assimetrias regionais). Conforme o predomínio de contextos coesos ou de maior pluralidade, os Estados tendem a se organizar, respectivamente, de forma unitária ou federativa. Quanto mais diversificado for o território, mais será a estrutura organizacional propensa a adotar medidas centrífugas, portanto descentralizantes, para acomodar as diferenças e assegurar a unidade nacional (OLIVEIRA, 2007; ABRUCIO, 2010b; ROCHA, 2011).

Neste sentido de buscar uma definição por contraste, além da comparação do arranjo federativo com o unitário, acrescenta Rocha (2011) também sua comparação com a organização confederativa. Sendo que, enquanto o Estado unitário se notabiliza por existir apenas um centro de poder como referência, nos Estados federados e confederados existe mais de um, cujo poder é partilhado. No entanto, a diferença entre estes consiste no fato de que no âmbito federativo as partes abrem mão de uma parcela de sua soberania ao órgão central, ao passo que no ambiente confederativo a soberania das unidades é plena, não havendo hierarquia, mas sim um órgão central que representa a soma das partes.

Dessa forma, de início pode-se identificar, em termos gerais, desconsiderando-se suas respectivas correntes internas em que cada uma obviamente se subdivide, pelo menos duas grandes perspectivas distintas de investigação acerca do fenômeno do federalismo: a econômica e a política.

As perspectivas situadas no campo da teoria econômica costumam tratar federalismo como sinônimo de federalismo fiscal. Embora o termo venha adjetivado, em verdade falar de federalismo em sentido econômico é, invariavelmente, explanar

sobre a distribuição de competências para taxar uma determinada população ou alocação e partilha dos dividendos destas competências entre determinadas instâncias, que, com isso, permitem prover o governo com ativos financeiros, a fim de possibilitar o desempenho das funções estatais. O motivo da ênfase sobre este ponto é atribuído ao entendimento de que:

Uma das questões centrais em qualquer regime federativo relata como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades. Disso trata o federalismo fiscal (REZENDE, 2010, p.71).

Como destaque dessa questão, Rezende aponta o fato de que dela deriva e depende o financiamento das políticas públicas, no sentido de se observar a interdependência das partes, no intuito de se evitar distorções e aumentar a eficácia das políticas para bem assegurar garantias de oportunidades iguais a todos os cidadãos.

Ainda sobre essa questão dos recursos fiscais, Affonso (2003) acrescenta que para a perspectiva econômica pouco importa se a competência em tributar tem ou não origem em uma delegação de poder de uma instância a outra.

Este aspecto, por sua vez, nos conduz à próxima maneira de abordagem do tema.

Já, as perspectivas localizadas no interior da ciência política, no que tange ao federalismo, possuem especial interesse em observar como são divididas as condições para atribuição de poder e para tomada de decisão, isto é, acerca do exercício da autoridade. Dedicam-se a identificar os sistemas de concessão e de controle das capacidades institucionais dos governos que, por sua vez, viabilizam a convivência e especificam as responsabilidades, em um mesmo território, de mais de uma instância de atuação e de regulação política sobre uma população.

Pode-se inferir que, enquanto a perspectiva econômica deposita ênfase na relação entre a burocracia e contribuintes, a ciência política investiga as conformações entre a representação política e os eleitores.

Mas, também, subjacente a ambas, encontra-se a preocupação em observar como estão organizadas as capacidades institucionais de operacionalizar o federalismo.

Logo, grosso modo, tanto nestas quanto naquelas prevalece, então, a variável

autonomia como uma questão chave do federalismo, pois em ambas está inserida a premissa da independência financeira ou política entre os níveis de governo.

Assim, onde não há autonomia ou condições próprias de decidir sobre esta variável, dificilmente haverá ambiente para se desenvolver relações dignas de serem nominadas como federativas. Contudo, podem existir aqueles Estados que, em discurso, se apresentem como federações, sendo que “dois casos salientes da distância entre o formal e o factual são a antiga URSS e o Brasil no período do regime militar” (ROCHA, 2011, p.333).

É essa, então, a característica mais elementar que julgamos necessária para uma boa análise do federalismo. O quanto de autonomia se tem, se quer exercer ou se está disposto a ceder e, para todas as possibilidades, em quais condições disponíveis. Eis a tarefa.

Dessa forma, a despeito de ser considerada um tanto vaga, alguns autores (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2010; FRANZESE, 2010; ROCHA, 2011) partem inicialmente da perspectiva de Daniel Elazar, cuja definição confere ao federalismo um caráter de acordo, de pacto. Uma vez que:

The term ‘federal’ is derived from the Latin *foedus*, which (...) means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them⁴⁸ (ELAZAR, 1987, *apud* FRANZESE, 2010, p.33).

Importante notar e destacar que essa noção de Elazar (1987) não pressupõe, *a priori*, nenhum tipo de hierarquia.

Logo, uma relação federativa envolve diferentes partes, isto é, centros de decisão, compondo uma estrutura de difusão de poderes, sem que haja obrigatoriamente uma sobreposição. O documento sobre o qual este pacto é firmado é a Constituição, que, por sua vez, representa a formalização legal de um conjunto de regras. É por isto que, em suma, pode-se concordar com o entendimento de que

⁴⁸Em tradução livre: O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e na tentativa de promover uma unidade especial entre eles.

“o estudo sobre o federalismo refere-se à análise da distribuição de poderes entre esferas de governo que compõem um Estado nacional” (CASTRO; CORREIA, 2007, p.42).

Discorrendo sobre o que considera serem as bases de um modelo federativo, isto é, uma organização composta de uma esfera central e outra descentralizada, Oliveira propõe a seguinte definição:

Na sua concepção clássica [...] a forma federativa de organização do Estado é concebida, assim, como a reunião (união) de estados/regiões em um espaço nacional, articulados e com seus interesses soldados, através de um “pacto”, que tem, como avalista, uma instância superior – o Governo Central ou Federal –, mas com os entes/esferas que dele participam sendo dotados de autonomia nos campos constitucional, político, econômico, tributário etc. (OLIVEIRA, 2007, p.7).

Consequentemente, essa configuração apresentou, em tempos e espaços variados, distintas dinâmicas.

A esse movimento, Rocha (2011) apontou a diferença existente entre os termos *federação* e *federalismo* – que, segundo o autor, causa grande confusão por serem muitas vezes tratados como sinônimos. Conforme o autor, enquanto o primeiro expressa a dimensão formal do fenômeno, representando o desenho institucional em que são apresentadas as instituições componentes, o segundo, por sua vez, é identificado com a dimensão sociológica, por envolver a maneira como o desenho institucional é operacionalizado na sociedade. Assim, o termo federalismo convive com uma diversidade de formatos e de arranjos que procuram dar vida à federação.

Nestas condições, Oliveira (2007) identificou, com destaque⁴⁹, na literatura existente, quatro modelos de federalismo: dual, assimétrico, competitivo e cooperativo.

No modelo de *federalismo dual*, a função do governo federal ou do poder central consiste apenas em realizar a mediação entre os interesses e os conflitos dos entes federados ou governos subnacionais. Não existe entre o governo central e os demais uma relação de colaboração em objetivos comuns, pois o poder central

⁴⁹O autor cita ainda a existência de propostas como federalismo “oligárquico”, “predatório”, “colusivo”, “de coalizão”, sem contudo se debruçar sobre elas.

não teria os seus próprios objetivos específicos e diretos em relação à população, tendo em vista que seu laço com os governos subnacionais é restrito e estreito. Neste modelo a autonomia do poder central em impor decisões ou corrigir desigualdades é bastante limitada. Note-se que esse modelo é bastante similar ao que Rocha definiu como sendo uma confederação. Contudo, Rocha (2011), por sua vez, entende que o federalismo dual diz respeito mais aos modelos em que as atribuições de cada esfera são exclusivas e bem delimitadas. Assim, “os níveis de governo são independentes e autônomos, sendo unidos apenas tangencialmente, e as ações dos entes são separadas” (ROCHA, 2011, p.334). No entanto, segundo Oliveira (2007), o tipo dual foi o modelo original identificado no início da experiência norte-americana, que, contudo, mostrou-se bastante frágil. Razão pela qual, afirma Almeida (2005) estar atualmente este modelo em desuso nas federações contemporâneas.

Já o modelo de *federalismo assimétrico* consiste naquele em que convivem dentro de um mesmo território unidades possuidoras de distinções, seja econômicas seja jurídicas, ou com variações no grau de autonomia, em relação às demais unidades da federação. A razão de justificativa para essa característica específica baseia-se na tentativa de acomodar divergências internas que se apresentam de modo acentuado, objetivando, desse modo, manter uma unidade maior ou, pelo menos, determinada parte como membro de uma totalidade. Em todo caso, a alteração de padrão entre as unidades sempre resulta em redução (via, por exemplo, intervenção) ou aumento (via liberação) da autonomia. Este tipo de organização é o caso, segundo o autor, da Espanha em relação às regiões Basca e da Catalunha, que possuem estatutos próprios voltados a suas particularidades. Também, nesse sentido, baseando-se em Watts, Nazareth (2007) cita, além do caso espanhol, a presença de assimetrias, em diferentes variações, motivações e níveis de autonomia, na Índia, Malásia e Bélgica.

No modelo denominado *federalismo cooperativo* sobressai o princípio da solidariedade, procurando unir esforços nas diferentes esferas de governo de forma coesa e colaborativa. As ações tendem a ser realizadas de forma conjunta ou complementar, de acordo com um objetivo único, compartilhado e decidido por todos os envolvidos, sem imposição.

Por fim, de maneira oposta, apresenta-se o modelo de federalismo chamado *competitivo*. Nele o que prevalece é a concorrência entre as esferas de governo,

cada qual desenvolvendo a sua própria estratégia de atuação, que julga mais apropriada, sem haver necessária concatenação com as demais esferas. Os limites de atuação, contudo, deverão estar expressos no pacto. No entanto, a distribuição de atribuições entre os governos tende a liberar cada esfera a promover (ou não) determinado tipo de ação.

Notadamente, outras tipologias são possíveis, embora não elencadas com destaque por Oliveira (2007). Contudo, uma delas nos interessa particularmente.

Almeida (2005) apresenta mais uma possibilidade ao rol de opções de modelos federativos. Trata-se do intitulado pela autora *federalismo centralizado*, isto é, aquele em que os governos locais atuam não mais do que como agentes administrativos do governo nacional.

Essa perspectiva chama atenção pelo fato de procurar indicar um movimento, por assim dizer, contraditório à lógica comum de divisão de poderes. Esta possibilidade nos parece, então, especialmente problemática, pois interfere no elemento primordial de um estado efetivamente federativo: o respeito e a observância ao princípio da autonomia dos entes. Logo, desconsiderando-se este aspecto, todos os federalismos seriam, em maior ou menor medida, apenas uma concessão verticalizada de poderes ou atribuições, e, dessa forma, não caracterizando pactos.

É por isso que uma ideia bastante correlata ao federalismo é a de descentralização, já que a divisão de atributos realizada entre os entes não é necessariamente um pacote completo.

Uma noção genérica de descentralização, utilizada por organismos internacionais, a entende como sendo uma “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (WORD BANK, 2002, *apud* ALMEIDA, 2005, p.30).

O mais interessante de ser sublinhado nesta definição é a possibilidade de a transferência acontecer até para fora dos limites do Estado, reduzindo ou desresponsabilizando o mesmo.

No entanto, do mesmo modo que para federalismo, a ideia do que vem a ser descentralização também é bastante controversa. Apesar disso, com alguma variação metodológica, é possível encontrar na literatura a menção recorrente a pelo

menos três tipos de descentralização: fiscal, política e administrativa.

Falleti (2006), por exemplo, assim as caracteriza:

- a) descentralização política como a transferência de poder para tomada de decisão nas unidades governamentais inferiores ou pelos seus representantes;
- b) descentralização fiscal como um conjunto de medidas voltadas ao aumento de receitas dos governos subnacionais, via autorização para criação de novos impostos ou via transferência de autoridade para cobrança de impostos anteriormente arrecadados pela esfera central;
- c) descentralização administrativa como a distribuição hierárquica de funções entre as unidades governamentais, que pode vir ou não acompanhada da autoridade de tomada de decisão.

No caso da descentralização administrativa, Cohen e Peterson (1996) definem que ela pode ser operacionalizada ainda de três modos distintos:

- a) Desconcentração: quando o governo central operacionaliza uma distribuição de poder de decisão e de execução de determinadas funções para outra jurisdição, isto é, uma reorganização meramente espacial;
- b) Devolução: quando ocorre a transferência da autoridade sobre determinadas funções para outros níveis de governo;
- c) Delegação: quando ocorre transferência de responsabilidade pela execução para algum órgão ou instituição que, contudo, sofrerá controle indireto do governo central.

Em relação à descentralização administrativa, Rodden (2005) preocupado exclusivamente com a transferência de autoridade entre níveis de governo, sugere – aliado aos termos descentralização fiscal e descentralização política – a utilização da expressão *descentralização de políticas* para assinalar o fenômeno da autoridade compartilhada, uma vez que “muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais” (RODDEN, 2005, p.15).

Conforme destaca Oliveira (2007), o principal argumento em defesa da descentralização nas relações federativas é a suposta eficiência que ela proporciona.

Contudo, a descentralização precisa ser um processo coordenado. Nesse sentido Falleti (2006) realiza algumas ponderações. Se a descentralização administrativa, por um lado, pode melhorar a qualidade da burocracia, por outro, ela

demanda que aconteça simultaneamente um aumento na transferência de recursos que viabilizem o provimento dos serviços. Caso isto não ocorra, a descentralização pode acarretar piora nos serviços. Do mesmo modo a descentralização fiscal pode ter impactos tanto positivos como negativos, tudo dependerá de a esfera ter capacidade administrativa própria de realizar com eficiência a coleta dos ativos financeiros provenientes dos impostos. Assim como a descentralização política pode ter efeitos negativos, com legislativos subnacionais divididos, a depender da coalização de forças políticas opositoristas em relação à esfera central.

De um modo geral, as decisões de centralizar ou descentralizar parecem sempre conduzir a uma decisão unilateral localizada no poder central.

No entanto, essas definições tomadas de modo abrangente não nos permitem verificar se as pactuações ocorrem em vias de mão dupla. Se o governo federal pode cooperar com o subnacional ou competir e vice-versa. O que, em todo caso, somente as observações empíricas podem sinalizar. O que nos leva, outra vez, à diversidade de experiências concretas na realidade objetiva.

Então, buscando afastar-se da dicotomia centralização-descentralização, Abrucio (2010b) propõe, para a análise das relações intergovernamentais do caso brasileiro, a ideia de *coordenação federativa* como um instrumento mais adequado. Assim:

Vale aqui frisar o sentido atribuído ao conceito de coordenação federativa. Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta. (ABRUCIO, 2010b, p.49).

Com isso considera-se o cenário de interdependência dos entes federativos, sem haver, em absoluto, algum que seja somente ativo e outro totalmente passivo. Os arranjos reais são mais complexos do que a simplificação que considera apenas um caminho vertical e unilateral do poder central.

Outra vantagem na abordagem que considera o aspecto da coordenação federativa é que esta não trabalha em uma lógica excludente, do tipo “é isto ou é

aquilo”. Ao contrário, considera que efetivamente existem lógicas conviventes, apesar de antagônicas, mas que estão intrinsecamente envolvidas e mutuamente apoiadas.

Portanto, a coordenação federativa bem-sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas, as primeiras relacionadas à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo, e as últimas vinculadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas. Cabe frisar que certas formas de competição e cooperação podem deturpar os princípios originários da Federação. Isto pode acontecer em casos de competição extremada, como a guerra fiscal, e em modelos uniformizadores de cooperação, os quais, ao fim e ao cabo, reduzem a autonomia dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2010a, p.181).

Nesse sentido, e em uma leitura bastante similar com Abrucio em relação a esse ponto, Marta Arretche (2012) também destaca a coordenação como um elemento importante na relação entre quem delibera e quem executa, pois para a autora “a coordenação nacional de políticas é melhor explicada pela presença e combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade política do que pela distinção binária entre estados federativos e unitários” (ARRETCHE, 2012, p. 145). Logo, temos uma distinção teórica entre o que caracteriza uma descentralização da execução dos serviços públicos regida por uma centralização da autoridade política no que tange à formulação das regras de execução, que a autora toma como sendo uma “distinção entre a designação formal de responsabilidades de governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*)” (ARRETCHE, 2012, p. 146).

Assim, as categorias de autonomia e interdependência, que estão minimamente atreladas, no pacto federativo se viabilizam a partir de uma perspectiva efetivamente de ação conjunta e menos no embate. E o governo central é o indutor desse processo, principalmente para contornar questões de assimetria e impedir o aumento das desigualdades regionais. Todavia, tal processo não deve ser impositivo.

Com isso, pode-se descartar também o ponto de vista maniqueísta que separa de modo irreconciliável “o modelo do federalismo cooperativo, com tendências centralizadoras, do modelo competitivo, descentralizador em essência”

(OLIVEIRA, 1997, p.30). Isto significaria uma tendência única aplicável a todas as funções de governo ou pelo menos à maioria. Isto é, se determinado Estado tende a ser um modelo cooperativo, não quer dizer que todas as políticas públicas, por exemplo, o sejam na mesma medida.

O importante de se reter é que tanto a tentativa de centralizar como descentralizar nunca é uma decisão unilateral – em contextos democráticos, vale ressaltar –, uma vez que para ambas serem operacionalizadas é necessário o envolvimento de vários agentes, razão pela qual a negociação se apresenta como inescapável, ainda que sob condições desiguais de barganha.

2.2 NORMATIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988

Foi com a CF/88 que a Assistência Social foi alçada à condição de um direito social, portanto objeto de efetivas políticas públicas no país. A trajetória histórica da Assistência Social até esse momento havia sido marcada por ações pontuais, residuais e desconexas, inexistindo qualquer planejamento estatal, quer fosse para estimar a demanda ou para quantificar e qualificar a oferta. Mais do que isso, não havia regulação do Estado nas ações que eram ofertadas, estas quase que exclusivamente realizadas por instituições filantrópicas e beneficentes, em geral religiosas. Mas, a partir desse marco, a Assistência Social passa a compor a Seguridade Social brasileira, juntamente com as políticas de Previdência Social e Saúde. Esse fato, conseqüentemente, ampliou a responsabilidade pública estatal no que tange tanto ao escopo quanto ao provimento da proteção social no Brasil.

Contudo, conforme afirma Arretche (2012):

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências comuns para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas (ARRETCHÉ, 2012, p. 161).

Essa ressalva é importante no momento em que se deseja verificar a efetividade dos dispositivos normativos.

Assim, inicialmente, conforme relatam Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), não havia nos trabalhos da constituinte de 1988 uma comissão destinada ao

tratamento da Assistência Social. Contudo, tanto os trabalhadores e instituições socioassistenciais quanto os movimentos sociais que atuavam na área procuraram participar das duas Subcomissões que tratavam dos assuntos relacionados à família, ao “menor”, ao idoso e às pessoas com deficiência. Paralelamente, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente foi que começou a ser forjado o conceito de Seguridade Social. O primeiro anteprojeto dessa Subcomissão indicava a criação de um sistema público de Seguridade Social composto apenas pelas políticas de Previdência e Assistência Social, ficando a Saúde como uma política específica.

Só quando chegou a Comissão de Ordem Social é que a proposta foi alterada no sentido de incluir também a Saúde na Seguridade Social. Foi nessa Comissão também que se inseriu e atrelou a organização e gestão da Assistência Social às diretrizes da descentralização político-administrativa, da participação e do controle social. Essa versão, até chegar à votação pelo Plenário, embora tenha enfrentado resistência de determinados setores organizados, poucas alterações sofreu.

Em linhas gerais, foi assim que o processo se desenrolou até desembocar nos dois artigos da Constituição que tratam da Assistência Social. Estes, então, trouxeram as seguintes letras:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- (BRASIL, 1988).

Primeiramente, cabe destacar que o artigo 203 mantém, ainda hoje, expressões que, nas demais normativas subsequentes, foram sendo substituídas, ficando, portanto em desuso, por serem, por motivos diferentes, consideradas inapropriadas. Assim, no lugar de “pessoas portadoras de deficiência” passou a ser preferível a denominação “pessoas com deficiência”, e no lugar de “carentes” é atualmente considerada como mais adequada a expressão “em situação de vulnerabilidade e risco social”.

Não obstante, o artigo 203 é, então, o responsável pela introdução de duas grandes características na Assistência Social brasileira. A primeira delas é o caráter não contributivo como condição para acesso aos serviços e ações, isto é, a não exigência de qualquer tipo de dispêndio diretamente vinculado por parte do cidadão, anterior ou posterior à utilização do serviço. A segunda diz respeito ao estabelecimento do salário mínimo como piso para definição de benefícios, tornando-se com isso um valor comum de referência entre as políticas de previdência e assistência. No entanto, o artigo deixou em aberto os critérios de concessão. Tarefa que ficou para as normativas infraconstitucionais.

Por sua vez, o inciso I do artigo 204 traz aquela ideia que é o *leitmotiv* da política em questão, ou seja, a descentralização como a lógica principal de estruturação e organização da Assistência Social. Nele ficam explícita e objetivamente definidas as atribuições de cada esfera governamental, cabendo, então, à União a responsabilidade pela definição das normas gerais, bem como ficando a execução a cargo dos entes subnacionais, sendo a coordenação a única atividade compartilhada.

Como todo o resto dos conteúdos da CF/88, também a Assistência Social precisou ser regulamentada. O que, neste caso específico, não ocorreu imediatamente na sequência.

Em 1990 houve uma primeira tentativa de Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, integralmente vetada, contudo, pelo então presidente Fernando Collor. Assim, somente em 1993, no governo Itamar Franco, é que foi sancionada a Lei n. 8.742, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Logo em seu primeiro artigo, a LOAS trata de explicitar a Assistência Social enquanto um direito do cidadão e um dever do Estado, sendo uma política de seguridade social não contributiva e que visa prover os mínimos sociais necessários para garantir as necessidades básicas de qualquer cidadão.

Entre as diretrizes da política, a LOAS realiza uma importante especificação relacionada àquelas já postas na CF/88, no que tange à descentralização. Diz o artigo 5º que esta será via “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e [com] comando único das ações em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993). Isto é, cada ente federativo deverá possuir e estruturar uma única unidade institucional que será responsável pela condução da política. Notadamente, essa determinação visou otimizar a atuação na área, facilitando a posterior articulação entre as esferas de governo, no sentido de evitar a dispersão e fragmentação das ações e serviços, que, invariavelmente, conduziam à baixa efetividade.

Procurando ainda determinar meios de estabelecer uma organicidade tanto à organização quanto à posterior gestão dos serviços socioassistenciais, a LOAS dá mais um passo nessa direção quando, no artigo 6º, indica que, a partir daquele momento, “as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo”. Entra em cena, então, a ideia de um *sistema* como forma de organizar a política. Entretanto nada mais se remete, na LOAS, sobre o assunto.

Logo na sequência, no artigo 8º, a LOAS esclarece que caberá a cada ente federativo fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social. No entanto, adverte a Lei que, conforme artigo 11 deverão as ações das três esferas de governo na área de assistência social se realizarem de forma articulada, de modo a se observarem as determinações constitucionais entre coordenação e execução.

Nesse ponto, pode-se diferenciar o significado legal da descentralização comparado ao sentido teórico do conceito. Pois, entendemos ser aquilo que a LOAS classifica como uma “descentralização político-administrativa” em verdade uma descentralização de políticas, haja vista que uma descentralização político-administrativa refere-se à autonomia para escolha de governantes e de legisladores próprios que comandem diretamente a sua administração, o que obviamente extrapola os limites da organização da assistência social. Temos, então, a distinção em que “a descentralização de competências (*policy-making*) não pode ser adequadamente interpretada como descentralização da autoridade decisória sobre essas políticas (*policy decision-making*)” (ARRETCHE, 2012, p. 147).

Mas a própria descentralização da execução da política tem seus limites estabelecidos pela normas gerais que estão sob competência da União. De certa

forma existe uma área delimitada previamente na qual nenhum ente pode avançar além, como, por exemplo, atrelar o acesso às ações a contribuições financeiras individuais.

Estas diferenças de significado dos conceitos aparecem ainda mais quando se observam as competências estaduais definidas no artigo 13. Segundo a redação dada pelo inciso V, compete ao Estado “prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado” (BRASIL, 1993).

A literatura coloca a ideia de desconcentração como aplicada aos casos que envolvem o mesmo nível de governo. No artigo em questão, além de envolver duas esferas de governo, o sentido remete, na verdade, a uma concentração, ainda que regional, uma vez que, os vários municípios, em vez de se consorciarem, terão os serviços organizados em um nível acima de gestão, bem como intermediário entre o municipal e o estadual, sob responsabilidade do último. Pode-se ter ainda mais certeza disso quando se nota que, anos depois, a NOB/SUAS traz o seguinte entendimento: “o Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atender às demandas regionais e não como uma forma de desresponsabilização do município” (BRASIL, 2005, p.25).

Ainda no âmbito de competência estadual, a LOAS coloca como atribuição desse ente apoiar técnica e financeiramente os serviços municipais, contudo sem esclarecer nem um nem outro. Não especifica *o que é* e *de que forma* pode apoiar tecnicamente, assim como também não determina *quando* e *quanto* deverá ser o apoio financeiro. Naturalmente, esse lapso é intencional. O não estabelecimento desses critérios leva em consideração, por um lado, a autonomia dos entes em utilizar e alocar seus recursos humanos e financeiros de acordo com sua própria orientação, e, por outro, o respeito à heterogeneidade de capacidades institucionais locais existentes que variam, em modo desigual, as potencialidades instaladas e disponíveis em cada unidade subnacional. Por estas razões, não estão fixadas *a priori*.

O terceiro momento para a consolidação da mudança de paradigma, conforme anteriormente verificado no capítulo 1 desta dissertação, ocorre em 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em que os esforços se concentraram na busca da efetivação do que estava estabelecido pela CF/88 e pela LOAS. Assim, em 2004, na Resolução n. 145 do Conselho Nacional de Assistência

Social (CNAS), foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Foram muitas as mudanças trazidas pela PNAS. Mas, basicamente, o documento encontra-se estruturado em duas partes: uma que trata da caracterização da política pública (já vista no capítulo anterior) e outra que aborda a gestão da política.

Então, na segunda parte da PNAS, são apresentados os sete eixos estruturantes que devem nortear a organização da gestão da política de Assistência Social no país. São eles: 1) matricialidade sociofamiliar; 2) descentralização político-administrativa e territorialização; 3) novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; 4) financiamento; 5) controle social; 6) política de recursos humanos; 7) informação, monitoramento e avaliação.

A nós interessa destacar, para efeitos posteriores de análise, apenas os eixos da descentralização e do financiamento.

A proposta da PNAS é a de construir um modelo de gestão compartilhada entre os entes federativos visando alcançar resultados que estejam integrados nas ações. Para isso, um dos principais pressupostos colocados para operacionalização da política é a descentralização. Afirmo o documento:

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação social (BRASIL, 2004, p.38).

No entanto, conforme o documento reconhece, essa é uma perspectiva que precisa ser implantada.

Em relação ao financiamento, a PNAS destaca a redação do artigo 195 da CF/88, no qual está definido que as fontes de custeio da Seguridade Social devem ser financiadas por toda a sociedade. Ressalta que no âmbito da Assistência Social o instrumento de financiamento são os Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. Destes são repassados diretamente aos cidadãos os valores referentes aos benefícios de renda e transferidos fundo a fundo os recursos para o desenvolvimento de projetos, programas, ações e serviços na área. Lembra ainda a PNAS que em consonância com a diretriz da descentralização as três esferas de governo devem cofinanciar os fundos. Nesse sentido, realiza uma observação

importante:

Esse movimento deve extrapolar a tradicional fixação de valores *per capita*, passando-se à definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto para a Política Nacional, primando pelo cofinanciamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção (BRASIL, 2004, p.44).

Além dessa, outra intenção da PNAS em relação ao financiamento é a superação do modelo de repasse de recursos via convênios. Pretende-se estabelecer uma rotina de repasses automáticos fundo a fundo, baseados em critérios objetivos e mensuráveis, ou seja, em indicadores selecionados.

Assim, como em todos os demais eixos, a tarefa da PNAS é a de destacar a importância do conteúdo, não chegando a se ater às questões de forma. A orientação da PNAS é de que toda essa sistemática constasse em uma futura Norma Operacional Básica, que, naquele momento, ainda precisava ser elaborada naqueles termos definidos.

Então, o momento posterior de estruturação da política de assistência social foi a padronização e a distribuição das responsabilidades, sistematizada a partir da implantação da NOB/SUAS.

Em relação ao papel dos estados, a NOB/SUAS atribui principalmente as responsabilidades de apoiar tecnicamente e realizar o cofinanciamento da PSB e PSE; além dessas, coordenar e organizar as atividades de estruturação do SUAS relacionadas a monitoramento e demais bases de dados.

Já para a União restam as responsabilidades principalmente de coordenação das atividades de implantação e regulação do SUAS.

Nessa estratégia de definição das responsabilidades de cada ente é que reside a aposta na articulação e no sucesso do SUAS.

A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (BRASIL, 2005, p.24).

Com isso, esses dois documentos, PNAS e NOB-SUAS, dão forma e conteúdo às determinações constitucionais e legais previstas na LOAS.

Assim, baseada no artigo 30 e seu parágrafo único da LOAS, a NOB/SUAS estabelece que a habilitação aos níveis de gestão do SUAS para os municípios depende dos seguintes requisitos mínimos:

- a) efetiva instituição e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (de composição paritária entre governo e sociedade civil); do Fundo Municipal de Assistência Social (com orientação e controle do respectivo Conselho Municipal); e do Plano Municipal de Assistência Social;
- b) alocação e execução dos recursos financeiros próprios no Fundo Municipal de Assistência Social para as ações de proteção social.

Diante do exposto, pode-se perceber que a LOAS e a NOB/SUAS dão ênfase ao aspecto financeiro e orçamentário da política de assistência social, inicialmente dispensando para habilitação a comprovação da existência de pessoal e infraestrutura – problemas que não serão tratados nesta dissertação.

Todavia, um dos aspectos mais importantes na orientação da política de assistência social foi o estabelecimento do repasse fundo a fundo. A alocação de recursos dos serviços de proteção social é de responsabilidade das três esferas administrativas de governo. Esse mecanismo, denominado de cofinanciamento, procura possibilitar a regularidade das transferências de recursos financeiros, ancorados em pisos. Nesse sistema descentralizado, a instância do financiamento é representada nas três esferas de governo pelos Fundos de Assistência Social.

O co-financiamento deve ser definido com base na divisão de competências entre as esferas de governo, ou seja, com base na gestão da política de Assistência Social em todo o país, operada em co-responsabilidade e levando em consideração o porte dos municípios e a complexidade dos serviços. O co-financiamento deve ser desenhado a partir dessa definição, considerando a relação entre o financiamento e a gestão e respeitando as diversidades regionais e definindo as responsabilidades de municípios, estados e governo federal (BRASIL, 2005, p.70).

Com isso, a NOB/SUAS estabelece, como forma de operacionalizar as transferências de recursos fundo a fundo para o cofinanciamento federal da assistência social, sete pisos diferentes, sendo três relacionados à PSB e quatro à PSE. São eles: piso básico fixo, piso básico de transição, piso básico variável, piso de transição de média complexidade, piso fixo de média complexidade, piso de alta

complexidade I e piso de alta complexidade II.

O volume de recursos que compõe cada piso é calculado por fórmulas definidas na NOB/SUAS e baseia-se: no nível de gestão em que o município estiver habilitado; no porte populacional do município; na taxa de vulnerabilidade social por Estado; e no cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura (tais como: receita corrente líquida municipal *per capita*, taxa de urbanização, taxa de evasão escolar, taxa de crescimento da população residente, taxa de homicídios, taxa de mortalidade infantil, entre outros).

Dessa forma, a NOB/SUAS define os critérios dos recursos federais. Entretanto, não está estabelecido como devem ser as transferências dos demais entes federativos, devido ao fato de estes terem autonomia administrativa e orçamentária. Assim, no cofinanciamento da política pública de assistência social não ocorre, por exemplo, a vinculação de percentuais de receita, como dispõem as políticas de saúde e educação. A PNAS apenas recomenda que “Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área” (BRASIL, 2004, p.51).

Contudo, a própria NOB/SUAS reconhece que existe uma hierarquia nos vínculos e responsabilidade do sistema, o que, *a priori*, não garantem tampouco determina que haja obediência irrestrita à recomendação. O exercício da autonomia e da autoridade, nesse ponto, pode prevalecer.

2.3 COMENTÁRIO FINAL

De acordo com a análise de Marta Arretche, “a regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas” (ARRETCHÉ, 2012, p.20). Contudo, tanto a autonomia dos entes federativos quanto a lógica de competências comuns na área de assistência social no contexto federativo do Brasil coloca obstáculos e resistências à efetiva aplicação da regulação. Isso ocorre porque, além do aspecto legal, as relações intergovernamentais são perpassadas por aspectos políticos (*politics*). Essas duas dimensões configuram racionalidades que podem se contrapor (ou não) e assim, impactar no comportamento da própria política pública (*policy*). O significado sociológico dessas duas formas será analisado no capítulo que segue.

CAPÍTULO 3 – RACIONALIDADE DA AÇÃO: ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E O CONFLITO ENDÓGENO AO ESTADO MODERNO

O objetivo deste capítulo consiste em elencar pressupostos sociológicos da ideia de racionalidade, enquanto característica norteadora da ação – especialmente no que tange aos aspectos referentes à organização estatal em sua conformação moderna – com o intuito de evidenciar a problematização de nossa pesquisa, bem como assinalar a perspectiva adotada no decurso desta. Trata-se de apresentar o problema de pesquisa em seus determinantes teóricos subjacentes, cujas concepções e formulações proporcionam-lhe sustentação analítica. Espera-se, com isso, situar e demonstrar o embate científico da questão posta, aqui, em exposição.

3.1 MAX WEBER: AÇÃO SOCIAL E ESTADO RACIONAL BUROCRÁTICO

Recorrendo-se à discussão da teoria sociológica clássica⁵⁰, é na obra de Max Weber que o Estado, inscrito enquanto objeto, adquire espaço de maior relevância para a análise social. Nesse autor encontra-se a perspectiva de interpretar o Estado moderno não pelos seus fins realizados, mas pelos meios que utiliza, ou seja, segundo o modo pelo qual exerce seus poderes. Pois entende o autor que, em relação ao Estado, quase não existem tarefas que lhe escapem, contudo há apenas um meio que lhe é específico. Dessa maneira, partimos inicialmente do entendimento do autor, segundo o qual Estado ⁵¹ “é uma comunidade humana que

⁵⁰ O sociólogo inglês Anthony Giddens chama atenção para o fato de que toda ciência tem seus fundadores, mas somente as ciências sociais possuem e reconhecem seus clássicos. Segundo o autor, clássicos “são fundadores que ainda falam para nós com uma voz que ainda é considerada relevante. Eles não são apenas relíquias antiquadas, mas podem ser lidos e relidos com proveito, como fonte de reflexão sobre problemas e questões contemporâneas” (GIDDENS, 1998, p.15). Nessa mesma linha argumentativa, Alexander afirma que nas ciências naturais não existem clássicos e define esses, nas ciências sociais, como “o resultado do primitivo esforço da exploração humana que goza de status privilegiado em face da exploração contemporânea no mesmo campo. (...) *como clássica, a obra estabelece critérios básicos em seu campo de especialidade*” (ALEXANDER, 1999, p.24, grifo nosso). Cabe aqui, então, um exercício de reflexão sobre alguns dos pressupostos que condicionaram a formação da noção de racionalidade aplicada à ação do Estado moderno e que, desse modo, mantém-se como guia para os analistas contemporâneos da temática. Espera-se com isso fornecer organicidade à construção do problema, através de uma visão longitudinal, dotada de unidade e sequência lógica e não meramente por um corte transversal.

⁵¹ Essa é a definição encontrada na conferência, de 1918, intitulada “A Política como Vocação”, segundo as traduções para o português, disponíveis nas edições de *Ensaio de Sociologia*, da Editora Guanabara Koogan, e de *Ciência e Política: duas vocações*, da

pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território” (WEBER, 1982, p.98), sendo que o substrato dessa sentença weberiana pode ser localizado pondo-se a ênfase na expressão “legítimo”. Pois, para Weber, o Estado, em última instância, representa uma relação de dominação entre os indivíduos, isto é, alguém (não necessariamente o dominante) que possui a capacidade reconhecida de exercer o mandato de forma eficaz sobre outros (dominados), existindo com isso a probabilidade de uma ordem referente a determinado conteúdo ser obedecida sem contestação acerca de sua validade. Consiste, então, em uma relação de mando e obediência. Uma dominação, contudo, legítima, pois aceita. O autor retoma este ponto *n* vezes em sua obra com o intuito de reforçar seu conceito de que Estado “é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação física legítima (quer dizer, considerada legítima)” (WEBER, 1999, p.526). Ressalte-se, uma vez mais, em relação a esse conceito, que, enquanto tipo ideal⁵² weberiano, não significa ser essa a única característica do Estado, mas sim a específica, seu meio próprio.

Assim, Max Weber estabelece uma distinção entre três tipos ideais de dominação legítima: a tradicional, a carismática e a legal (WEBER, 1995; 2000). Ressalta o autor, como de todo resto em sua teoria, que esses tipos de dominação não são encontrados de forma pura na sociedade, podendo haver diversas combinações entre essas bases de legitimidades. Entretanto, é possível afirmar,

Editora Cultrix. Nelas encontramos o Estado como se referindo a uma “comunidade humana”, o que se distingue da definição de Estado encontrada na edição de *Economia e Sociedade*, da Editora da UnB, como será visto mais adiante. Contudo, como destacamos, o principal aspecto diz respeito à legitimidade, sendo esse princípio mantido em todas as definições traduzidas para o português, aqui selecionadas.

⁵² Tipos ideais, na teoria weberiana, referem-se a conceitos que são utilizados pelo sociólogo para realizar aproximações ou afastamentos entre a realidade e a teoria. Contudo, um tipo ideal não possui relação com a noção de um nível ótimo (o melhor possível a ser alcançado), pois não tem função avaliativa ou orientativa, isto é, o ideal não significa um juízo de valor, logo, não é portador de um “deve ser”. Também não é uma hipótese nem uma média de princípios, relações ou acontecimentos. O tipo ideal não objetiva ser o fim do conhecimento. Diferentemente, é tão somente um meio adequado para o conhecimento. São, assim, construções intelectuais dotadas de sentido, pois expressam simplificações do real com vista a identificar elementos essenciais de causalidade que, com isso, ajudam a explicar e entender determinado fenômeno. Não se preocupa com o que é genérico aos fenômenos, mas com o que é específico em cada fenômeno. Desse modo, “obtem-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. É impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma utopia” (WEBER, 1999a, p.137-138).

com certa segurança, que sempre ocorre a predominância de alguma dessas formas de legitimidade sobre as demais, estando essa em destaque entrelaçada com a estrutura de um quadro administrativo que lhe é próprio. Vejamos, então, de forma sumária, as características principais de cada tipo de dominação:

- Dominação carismática – legitimidade ancorada em qualidades pessoais e na devoção afetiva e voluntária; crença em características extraordinárias ou sobrenaturais do líder, tais como heroísmo, faculdades mágicas, oratória, intelecto etc., ou em dogmas e premissas metafísicas, como a revelação; envolve o dom da graça; marcada pela instabilidade; é extracotidiana; seu tipo puro é a dominação do profeta, do vidente, do herói, do demagogo;
- Dominação tradicional – legitimidade apoiada em costumes e hábitos imemoráveis e sagrados, isto é, nas tradições culturais; crença na santidade ou na continuidade e/ou repetição expressa do passado; envolve fidelidade e privilégios; marcada pela estabilidade; é cotidiana e invariável; seus tipos mais puros são a dominação patriarcal, a estamental e a gerontocracia;
- Dominação legal – legitimidade baseada em estatutos, códigos e normas, enfim, em leis; crença na validade do direito; envolve regras racionalmente criadas; marcada pela estabilidade; é cotidiana e impessoal; seu tipo mais característico é a dominação burocrática.

O que nos importa aqui são as consequências oriundas, principalmente, da dominação legal, a saber: racionalização e burocratização, uma vez que, para Weber, “a forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na *legalidade*: a submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e *formalmente* correto” (WEBER, 2000, p.23, grifo no original). Assim, esse aspecto é de fundamental importância para se compreender a concepção de Weber acerca da organização do Estado moderno e a forma típica de racionalidade que se encontra envolvida em sua atuação.

Tendo em vista esse objetivo, cabe antes, de modo oportuno, passar em revista⁵³ alguns dos conceitos fundamentais da sociologia weberiana e, com isso,

⁵³ Entenda-se por isso que, nesta parte do capítulo, intentar-se-á apresentar os conceitos do autor, com ênfase objetiva naquilo que efetivamente eles procuram expressar enquanto concepções teóricas, em detrimento de explicações do que não são ou de nuances sobre o quê ou a quem procura distinguir-se, bem como de suas aplicações empíricas realizadas. Em suma, busca se reconstituir para o leitor, o mais fielmente possível, os conceitos e ideias-chave de Weber, que julgamos úteis ao objeto aqui em análise.

proporcionar uma maior consistência na leitura, aqui apresentada, de sua respectiva interpretação dos fenômenos identificados no interior da organização estatal moderna.

Weber parte do princípio de que sua sociologia é “uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos” (WEBER, 2000, p.3). Dessa forma, *ação social* é, para o autor, toda e qualquer conduta que seja orientada – a qualquer tempo: passado, presente e futuro – em relação às ações⁵⁴ de outras pessoas. Por sua vez, conduta não diz respeito ao ato em si; seja referente à execução do ato ou à recusa em praticá-lo ou, ainda, sua omissão ou permissão em fazê-lo. Não consiste, então, apenas em um mero comportamento ou atitude isolada. Mais do que isso, toda ação que for social possui, antecipadamente, um objetivo final que é visado pelo autor da ação e está relacionado à conduta de tantos outros. Desse modo, a ação social é portadora de um significado específico atribuído pelo agente *vis-a-vis* com os demais indivíduos. Isto é, envolve uma conexão de sentido entre o fim objetivado pela ação e os meios empregados para realizá-la. Essa imputação causal presente na ação social precisa ser, em termos sociológicos, necessariamente identificada, de maneira a torná-la compreensível e, portanto, explicável. Eis a tarefa elementar da sociologia weberiana.

Logo, haja vista que a sociologia busca compreender interpretativamente o sentido da ação social, Weber também sugere a nós uma tipologia que serve como instrumento de investigação para o sociólogo analisar as conexões causais dos fenômenos relacionados a toda e qualquer ação, não apenas a social, embora seja mais facilmente identificável com essa última.

Então, visto que toda ação, notadamente a social, persegue um objetivo, este,

⁵⁴ Para Weber é, simplesmente, *ação*, toda conduta humana que, porém, não seja orientada pelas ações de outro ou outros indivíduos. Entre essas podemos encontrar, por exemplo, as ações reativas, as condicionadas ou, até mesmo, a imitação. Contudo, essas, embora passíveis de serem analisadas, não constituem para Weber o elemento central de preocupação sobre a qual se debruça a Sociologia. Seguindo o exemplo apresentado pelo próprio Max Weber, abrir o guarda-chuva quando começa a chover é, inegavelmente, uma ação; mas abrir o guarda-chuva quando começa a chover para evitar se chegar molhado em um encontro, reunião, etc., é uma ação social, pois orientada por outros. Do mesmo modo, o choque entre dois ciclistas é apenas um acontecimento; contudo, tanto a tentativa de desvio, quanto a discussão ou a agressão após o choque produz uma ação social. Todavia, considerando-se o aspecto reativo nessas condições, Weber (2000, p.14), também reconhece que entre ambas “o limite é tão fluido que muitas vezes a distinção parece impossível” (mas apesar disso, é necessário examinar a orientação da ação pelo comportamento alheio, para daí, então, aferir a distinção entre uma e outra.

de acordo com a tipologia de Weber, pode ser orientado por um costume, por uma emoção, por um valor ou, ainda, por um fim em si mesmo, sendo ele próprio o objetivo último da ação⁵⁵. Com isso, tem-se para Weber, respectivamente, como orientador da ação um modo tradicional; um modo afetivo; um modo racional referente a valores; e um modo racional referente a fins.

Passemos, então, de modo não exaustivo, por cada um deles.

Teremos uma ação que pode ser classificada como *tradicional*, quando essa for estimulada por comportamentos habituais e corriqueiros, bem como por costumes arraigados ou práticas consolidadas no cotidiano. Sendo assim, esse tipo de ação não exige que seu autor se movimente para fora de sua área de conforto, tal o grau de habitualidade a que está inserido. Expõe uma uniformidade do e no comportamento. Nesse sentido, encontra-se quase que automatizada e, por causa disso, segundo Weber, no limite do que pode ser considerado como uma orientação calcada no sentido.

No mesmo limiar em relação ao sentido encontra-se a *ação afetiva*, ou seja, aquela desencadeada por emoções e sentimentos. De acordo com Weber, caracteriza-se pela descarga de afetos para satisfazer uma necessidade, seja ela de vingança, de felicidade, de raiva, de entusiasmo, de vergonha, de medo, de paixão, de ódio, de insegurança ou tantas outras motivações, impressões, disposições e pulsões de caráter interno e psíquico. Diz o autor que, nesses casos, trata-se de uma sublimação⁵⁶.

Um pouco mais distante da fronteira que vai além do sentido, portanto no

⁵⁵ O exemplo cabal, desse tipo de ação com um fim que se encerra em si próprio, é apresentado por Weber em “A Ciência como Vocação”. Nesse texto argumenta o autor que o cientista “se dedica à ciência pela ciência, e não apenas porque outros, explorando-a, conseguem êxito comercial ou técnico e podem alimentar, vestir, iluminar e governar melhor” (WEBER, 1982, p.164).

⁵⁶ No sentido físico-químico, o vocábulo significa a passagem direta, de elementos ou materiais, do estado sólido para o estado gasoso. Embora esse seja um termo bastante caro na obra weberiana, por utilizá-lo de maneira recorrente, Weber – até onde o conhecemos – não oferece a ele um tratamento conceitual específico. Apesar disso, chega inclusive, ao tratar do direito romano, a aplicar “sublimação” como equivalente de “racionalização” quando se refere ao que chama de “ética da convicção na prática jurídica”, para expressar o desenvolvimento do direito formal em substituição ao direito material. Nesse sentido, por exemplo, diz o autor que as qualidades formais do direito devem-se “ao progresso da sublimação lógica e do rigor dedutivo e da técnica racional do procedimento jurídico” (WEBER, 1999, p.143). Um detalhamento dessa questão encontra-se no capítulo que trata da “Sociologia do Direito”, no segundo volume de *Economia e Sociedade*. Além disso, relaciona ainda, o autor, racionalização e sublimação quando trata das transformações do ritualismo religioso. Esse em “Rejeições religiosas do mundo e suas direções”, nos *Ensaio de Sociologia*. Contudo, pode-se aferir que sublimação, no caso do tipo de ação social afetiva, significa para Weber a exteriorização de aspectos internos e subjetivos aos indivíduos que, quando manifestados pela conduta, são passíveis de observação e compreensão, logo, de atribuição de sentido.

território das conexões causais, está a *ação racional referente a valores*. Esta não é dada por impulso ou inconsequência, ao contrário, é planejada e, com isso, possui ciência das consequências de sua conduta. A ação é realizada tendo em consideração os princípios e as convicções que o indivíduo julga como válidas e pertinentes para sua vida e, conseqüentemente, sua conduta, tais como honestidade, honra, pátria, justiça, liberdade, igualdade, solidariedade etc. O efeito imediato da ação sobre o próprio indivíduo não é o determinante, pois independe disso. O indivíduo, contudo, acredita que deva seguir os valores envolvidos, sejam eles religiosos, políticos, ideológicos etc. de acordo com um sistema de preferências. Em todo caso, envolve um cálculo do modo de escolha dos meios adequados (nem melhores nem piores, apenas necessários e suficientes) para se atingir o objetivo, sendo este orientado exclusivamente pelo valor envolvido. Segundo Weber, envolve sempre a adesão do indivíduo a uma causa, de qualquer natureza.

Por fim, completa e totalmente aquém a toda e qualquer ausência de sentido, pode-se localizar, na teoria weberiana, a *ação racional referente a fins*. Nesta se objetiva um controle completo, não apenas dos meios, mas também dos fins desejados, bem como de suas consequências. Busca-se orientar e, portanto, ponderar os meios com os fins da ação para o máximo de adequação (escolha planejada e consciente dos melhores meios entre os identificados como disponíveis) aliada à potencialização dos resultados obtidos (conseguir mais com menos, ou então com os exatos recursos possíveis de serem despendidos, sem desperdício, interferências, desvios ou riscos desnecessários) que são antecipadamente identificados e almejados. Neste tipo, conseguir, atingir, conquistar um determinado fim específico (quase sempre uma meta) é tudo e só o que move a ação, certamente sem perder de vista os demais indivíduos envolvidos, interessados ou afetados.

Novamente, por se tratarem de tipos ideais, Weber não tem a intenção de encontrar qualquer ação, principalmente a social, orientada exclusivamente por um ou outro tipo.

Do mesmo modo, não significa que tais ações sejam infalíveis em vista de seus respectivos fins objetivados. Mesmo as ações sociais racionais (valores ou fins) não proporcionam um controle total sobre seus efeitos, pois além dos resultados esperados e intencionais existem aqueles que lhes escapam a percepção

imediate⁵⁷.

Assim, as duas primeiras formas citadas de ação social não envolvem uma reflexão especificamente atribuída a cada nova execução pelo agente. Ao contrário, são mecânica ou subjetivamente internalizadas, quando não naturalizadas ao ponto de se tornarem, de certa forma, automáticas. Isto é, embora sejam conscientes, são, porém, irrefletidas.

Contudo, para todas elas é preciso ter em consideração o aspecto da liberdade de escolha do indivíduo em realizar ou não determinada conduta, isto é, não pode ser coagido de forma ilegítima.

Esse é o ponto de discussão e discordância de Weber com Knies e com Meyer acerca do chamado problema da irracionalidade. Para os dois últimos autores, a liberdade da vontade (ou livre-arbítrio) na ação seria um determinante de sua incalculabilidade e, assim, de sua irracionalidade. Enquanto para Weber, diferentemente, o determinante seria a experiência vivida na forma de uma regularidade, ou, pelo menos, da probabilidade de recorrência contínua ou alternada de determinados comportamentos com possíveis sentidos correspondentes. Logo, por causa disso, na visão de Weber, sendo possível refutar a premissa de incalculabilidade da ação como sinônimo de irracionalidade⁵⁸.

Com isso, argumenta Weber em relação a Knies:

a ciência histórica [isto é, disciplinas empíricas] não se interessa pelo processo interior do ser humano, desencadeado por certos estímulos; antes, ela se interessa pelo comportamento do homem em sua relação com o 'mundo', no que concerne aos condicionamentos e efeitos 'externos' [...] Portanto, existe uma ligação específica e particular entre o interesse histórico e a 'interpretabilidade', ou seja, aquilo que é passível de interpretação (WEBER, 1999a, p.60-61).

E ainda em contraposição a Meyer:

⁵⁷ O exemplo mais conhecido e bem acabado desse fator, e que foi ofertado a nós por Weber, encontra-se disponível na análise sobre *A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo*, onde se interpreta a ascese calvinista puritana que, em princípio, almejava servir a Deus e honrar sua obra – e o trabalho era o meio por excelência para se cumprir esse objetivo orientado por um valor – mas que paralelamente contribuiu para o desenvolvimento do capitalismo em sua forma moderna, no momento em que estimulou (ou pelo menos não condenou) a prática do chamado retorno operacional líquido do trabalho, isto é, do lucro. Desse modo, possibilitando “acumulação de capital mediante coerção ascética à poupança” (WEBER, 2004, p.157).

⁵⁸ A esse respeito desenvolve Weber um famoso exemplo aplicado às condições de calculabilidade de certos fenômenos físicos como o deslocamento e consequente estilhaçamento de um rochedo durante uma tempestade. Tal discussão encontra-se em “Roscher e Knies e os problemas lógicos de economia política histórica”, em *Metodologia das Ciências Sociais* (WEBER, 1999a).

Percebe-se claramente como é falsa esta suposição, que sustenta a opinião de que uma 'liberdade' da vontade, seja o que for que se entenda por isso, é idêntica à 'irracionalidade' da ação, ou seja, que a segunda seria condicionada pela primeira. Tão grande 'incalculabilidade' específica – mas não maior – como a das 'forças cegas da natureza' é apanágio do louco. Inversamente, nós acompanhamos com o máximo grau de 'sentimento de liberdade' empírico aquelas ações que, temos plena consciência, foram por nós executadas racionalmente, isto é, sem 'coação' física e psíquica, e sem 'afetos' passionais e perturbações 'contingentes' da clareza do juízo, e nas quais perseguimos um fim com clareza conscientes por 'meios' que nos pareciam os mais adequados. Se a História se referisse apenas a tais ações, 'livres' neste sentido, isto é, como sendo racionais, a sua tarefa seria muito facilitada: a partir dos meios empregados poderiam ser discernidos claramente o fim, o 'motivo', a 'máxima do agente, e também seria excluído todo tipo de irracionalidade que, no sentido vegetativo deste termo multívoco, se apresenta como 'pessoal' da ação. Supondo que toda a ação que se dá estritamente dentro dos parâmetros da teleologia consiste na aplicação de regras de experiência que indicam os 'meios' apropriados para o fim, a História, neste caso, não seria nada mais do que a aplicação de tais regras. Fatos como os de que a ação do homem não pode ser interpretada de modo tão puramente racional e de que a sua 'liberdade' está repleta não só de 'preconceitos' irracionais, falhas lógicas e erros sobre os fatos empíricos, como também de 'temperamentos', 'disposições' e 'afetos', e que, portanto, também o seu agir compartilha – em graus muito variados – da 'ausência de sentido' empírica dos fenômenos naturais, tudo isso implica, precisamente, a impossibilidade de uma História puramente pragmática. Só que o agir humano compartilha este tipo de 'irracionalidade' justamente com os processos naturais individuais, e, portanto, quando o historiador se refere à 'irracionalidade' da ação humana como elemento perturbador da interpretação das conexões históricas, na realidade ele está comparando a ação histórico-empírica, não com aquilo que acontece na natureza, mas, ao contrário, com o ideal de uma ação puramente racional, quer dizer, totalmente adaptado a fins e absolutamente orientado por meios adequados (WEBER, 1999a, p.164-165).

Com isso, entendemos ser possível encontrar em Weber, em relação às ações sociais, um complexo que vai das que mais exigem o exercício do raciocínio às que menos exigem – no sentido de execução e domínio de determinadas capacidades ou competências –, sem haver, contudo, nesses casos, ações sociais que possam ser classificadas como *irracionais*. Pois, para assim ser, seria preciso existir alguma ação totalmente desprovida de coerência prática própria, ou seja, sem concatenação entre meios e fins, portanto sem lógica específica de sentido. Assim sendo, só poderíamos falar, então, em ação social irracional na medida em que se considere apenas o aspecto racional como aquele estritamente relacionado ao exercício estimulado da razão, dado que as ações sociais afetivas e tradicionais só seriam irracionais se fossem ausentes de significado, logo, de conexão de sentido. O que, conforme explanado, ainda que brevemente, de forma alguma é o caso. No entanto, isso não impede de classificá-las como divergentes de uma racionalidade

(enquanto adequação de meios aos fins) baseada exclusivamente no cálculo racional, seja em relação aos valores seja em relação aos fins. A essas ações sem orientação racional, Weber costuma denominar de *racionalistas*⁵⁹. De qualquer maneira, somente uma ação social totalmente desprovida de sentido poderia ser classificada, em termos absolutos, como irracional. Mas essas, por sua vez, pertencem ao âmbito das reações psicopatológicas. Pois, “a ‘incalculabilidade’, no sentido da ausência de uma possível interpretação, é, ao meu ver, o princípio da ‘demência’ ou da ‘loucura’” (WEBER, 1999a, p.49).

O inverso, do mesmo modo, também é verdadeiro. Isto é, o aspecto racional enquanto modelo orientador de uma ação não é garantido *a priori*, baseado apenas em si, independente de tudo. Diferentemente, depende do contexto em que acontece e da situação envolvida, bem como dos pontos de vista adotados, que, de certa forma e em última instância, necessitam ser moralmente validados, pois o que é aceito como racional em um ambiente pode não o ser em outro. Por exemplo, nem tudo o que é racionalmente econômico o é, da mesma forma, socialmente. Com efeito, mais do que a calculabilidade e o sentido, é a adequação entre os meios e o fim o principal contingente definidor de quão racional é uma ação. Essa adequação também é balizada pela conduta das demais pessoas. Weber estava atento a essa questão e a expôs da seguinte maneira em *A Ciência como Vocação*:

Na prática, podeis tomar esta ou aquela posição em relação a um problema de valor – simplificando, pensai, por favor, nos fenômenos sociais como exemplos. Se tomardes esta ou aquela posição, então, segundo a experiência científica, tereis de usar tais e tais meios para colocar em prática vossa convicção. Ora, tais meios talvez sejam de tal ordem que sua rejeição vos pareça imperiosa. Tendes, então, simplesmente de escolher entre o fim e os meios inevitáveis. Justificará o ‘fim’ os meios? Ou não? (WEBER, 1982, p.178).

Isto é, precisa ser também moralmente válido, para ser legítimo.

Nesse ponto, interessa de forma particular a nós sublinhar que o tipo de ação em si já expressa, desse modo, uma forma de racionalidade. Não realizando Weber uma distinção conceitual, objetiva e substantiva entre essas duas possibilidades de

⁵⁹ Weber tinha completa ciência de que o uso da razão pelo ser humano não era uma peculiaridade moderna. As formas e usos encontrados no direito consuetudinário e material, bem como nos rituais religiosos, já demonstravam e expressam um uso peculiar de conexão coerente de sentido, ainda que não pudesse ser chamada de racional. Conforme podemos observar: “um exemplo de justiça empírica, vinculada à tradição e não-racional, porém “racionalista”, é dado pelas “respostas” dos rabinos no *Talmud*” (WEBER, 1999, p.215).

nominações teóricas. Em verdade, por mais óbvio e simples que possa parecer, é a racionalidade, para Weber, uma qualidade do tipo de ação que é racional. Vejamos a respeito disso, e como exemplificação de nossa assertiva, o seguinte estrato da obra de Weber em relação a essa questão:

A orientação racional referente a valores pode, portanto, estar em relações muito diversas com a orientação racional referente a fins. Do ponto de vista da racionalidade referente a fins, entretanto, a racionalidade referente a valores terá sempre caráter *irracional*, e tanto mais quanto mais eleve o valor pelo qual se orienta a um valor absoluto; pois quanto mais considere o valor próprio da ação (atitude moral pura, beleza, bondade absoluta, cumprimento absoluto dos deveres) tanto menos refletirá as consequências dessa ação. Mas também a racionalidade absoluta referente a fins é essencialmente um caso-limite construído (WEBER, 2000, p.16, grifo no original)

Nessa passagem o autor deseja expressar que somente quando confrontada com a ação racional referente a fins uma ação racional referente a valores pode ser entendida como irracional, ou seja, possui um contingente qualitativo que é relacional e comparativo. Isso não significa que ela própria seja irracional, conforme procuramos demonstrar. Além disso, também deseja o autor manifestar que uma ação totalmente orientada de forma racional em relação a fins, isto é, sem interferência de nenhum outro tipo de orientação, é um caso extremo que, embora seja possível do ponto de vista teórico, é bastante improvável que seja encontrado na realidade empírica.

Contudo, a nós importa verificar que para Weber a noção de racionalidade consiste na substantivação de um atributo intrínseco ao próprio tipo de ação. Logo, a racionalidade da ação é a expressão específica de uma conexão causal de determinados procedimentos aplicados de forma racional, como uma qualificação decorrente desses, uma vez que a racionalidade tem o “sentido de uma ‘coerência’ lógica ou teleológica, de uma atitude intelectual-teórica ou prático-ética” (WEBER, 1982, p. 372). Dessa forma, a racionalidade da *ação racional* (valores ou fins) demonstra e confirma, em última instância, uma percepção clara e consciente nas escolhas e nas decisões. Mas, sobretudo, demonstra também que a racionalidade encontra-se atrelada à detenção e ao manuseio (teórico ou prático) de um conhecimento, de um saber que, de modo geral, é eminentemente técnico-científico.

Com isso, para Weber, além da noção de racionalidade também a noção de racionalização encontra-se associada à ação social racional, sendo a segunda,

simultaneamente, um desdobramento da, e, condição para a primeira. Se a *racionalidade* da ação diz respeito a formas mais objetivas de conduta, envolvendo escolhas entre alternativas e tomadas de decisão, podendo chegar até mesmo a modelos de controle e regulação, a *racionalização* consiste em uma ampliação, cada vez maior, de setores da sociedade submetidos a padrões de decisão, portanto de agir racional, bem como de meios e maneiras de ampliar as próprias condições de racionalidade. O que para o autor, em última instância, significa a “racionalização prática da vida do ponto de vista da utilidade” (WEBER, 2004, p.124). Assim, enquanto a racionalidade está atrelada ao sentido da conduta, a racionalização está associada aos efeitos decorrentes desse sentido ordenado especificamente de forma racional, que, com isso, potencializam a atuação e aplicação da própria racionalidade, assim como, também, proporciona a ampliação dessa conduta a mais esferas da vida social. É por esse motivo que, para Weber (1982, p.182), “o destino de nossos tempos é caracterizado pela racionalização e intelectualização e, acima de tudo, pelo desencantamento do mundo”.

Em relação ao último aspecto mencionado, o desencantamento, este se refere, na teoria weberiana, ao processo de eliminação da magia e da superstição como modos de explicação e de conduta do mundo da vida social, seguida da sua efetiva substituição por modos racionais, ou seja, a gradativa recusa, e consequente desaparecimento, de visões de mundo com cunho místico ou religioso, com valorização de modelos baseados na razão. Com efeito, de maneira ilustrativa, argumenta-nos o autor, por exemplo, que “a tensão entre a religião e o conhecimento intelectual destaca-se com clareza sempre que o conhecimento racional, empírico, funcionou coerentemente através do desencantamento do mundo e sua transformação num mecanismo causal” (WEBER, 1982, p.401). Assim, a dinâmica cada vez mais consolidada de substituição de modos explicativos da realidade tornou-se uma tendência irrefreável de transformação na maneira dos indivíduos de vivenciar e interpretar o mundo, com influência, consequentemente, em suas condutas. De modo que:

a racionalização e sublimação conscientes das relações do homem com as várias esferas de valores, exteriores e interiores, bem como religiosas e seculares, pressionaram no sentido de tornar consciente a autonomia interior e lícita das esferas individuais, permitindo, com isso, que elas se inclinem para as tensões que permanecem ocultas na relação originalmente ingênua, com o mundo exterior. Isso resulta, de modo geral, da evolução

dos valores do mundo interior e do mundo exterior no sentido do esforço consciente, e da sublimação pelo conhecimento (WEBER, 1982, p. 377).

Em suma, esse processo de desencantamento corresponde, efetivamente, à secularização e, conseqüentemente, à reordenação do mundo sociocultural.

Além desses dois aspectos gerais atinentes à ideia de ação social racional (valores ou fins), acima citados, Weber desenvolve também uma distinção de significado entre *racionalização formal* e *racionalização material*. Tal distinção foi fortemente localizada por Weber no desenvolvimento do direito moderno (WEBER, 1999). Não obstante, igualmente, oferece o autor a mesma distinção de caráter entre o que denomina de *racionalidade formal* e de *racionalidade material* encontradas na gestão econômica moderna (WEBER, 2000).

Isso demonstra a imbricação inescapável a que as duas noções estão sujeitas no pensamento weberiano. Muitas vezes sobrepondo-se e (con)fundindo-se. De qualquer maneira, uma hipótese explicativa, especificamente atribuída a esses casos, para essa alternância de utilização de terminologia entre racionalidade e racionalização, embora qualificadas de maneira idêntica, reside no fato de que em relação ao caso da evolução do direito moderno procurou basear-se o autor em uma interpretação histórica de longo alcance, o que confere mais a característica de um *processo*, por isso a preferência por utilizar a expressão *racionalização*. Já em relação à gestão econômica, o objetivo de Weber consistia em elucidar uma oposição objetiva relacionada a situações que abarcam diferentes opções de *escolha e tomadas de decisão* racionalmente orientadas, daí a predileção por aplicar a denominação *racionalidade*.

Examinemos, pois, rapidamente, o que cada caso possui em comum.

Em ambos, isto é, na *racionalidade* da gestão econômica e na *racionalização* do direito moderno, o aspecto *formal* poderá ser identificado toda vez que houver, na execução de uma ação social, a estrita aplicação de técnicas racionais⁶⁰ com

⁶⁰ Para Weber existe uma diferença substantiva entre técnica e técnica racional. Conforme o autor, “a ‘técnica’ de uma ação significa para nós a suma dos meios nela empregados, em oposição ao sentido ou fim pelo qual, em última instância, se orienta (*in concreto*); a técnica ‘racional’ significa uma aplicação de meios que, consciente e planejadamente, está orientada pela experiência e pela reflexão, e, em seu máximo de racionalidade, pelo pensamento científico. O que concretamente se entende por ‘técnica’ é, portanto, fluído: o sentido último de uma ação concreta, considerado dentro de um complexo de ações, pode ser de natureza ‘técnica’, isto é, constituir um meio em relação àquele complexo; mas, em relação à ação concreta, essa função técnica (técnica do ponto de vista daquele complexo de ações) constitui o ‘sentido’, e os meios que aplica são sua ‘técnica’. Técnica,

recurso ao cálculo e/ou a sistematização de acordo com procedimentos definidos e normatizados, com vistas a ser cumprido, atingido o objetivo último que orienta a ação. Assim, o atributo *formal* encontra-se fortemente concatenado com o modo de ação racional referente a fins.

Já o caráter *material* estará manifesto, tanto na *racionalização* quanto na *racionalidade*, sempre que na realização de uma dada ação social forem levados em conta, de forma determinante, quaisquer princípios valorativos, éticos, estéticos ou práticos (úteis), bem como vontades personalistas ou de grupos. Desse modo, o termo *material* apresenta-se positivamente correlacionado com a ação racional referente a valores.

Com isso, pode-se constatar que, enquanto no aspecto *formal* prepondera a rigidez direcionada à eficiência e à eficácia dos procedimentos com os resultados (com certa ênfase no quantitativo), diferentemente, no aspecto *material* tolera-se uma flexibilidade voltada à efetividade dos interesses envolvidos⁶¹ (com ênfase no qualitativo).

Visto isso, temos até aqui uma visão panorâmica acerca dos principais elementos delineadores e característicos da ação social. Todavia, resta-nos agora estabelecer a conformação apresentada por Weber, no sentido de fornecer às ações sociais individuais um caráter de conjunto, para aplicabilidade efetiva em arranjos sociais mais complexos, tais como o Estado.

Tendo em vista que a “ação como orientação compreensível pelo sentido do

neste sentido, existe, portanto, em toda ação: técnica da oração, técnica da ascese, técnica do pensamento e da pesquisa, técnica mnemônica, técnica da educação, técnica da dominação política ou hierocrática, técnica administrativa, técnica erótica, técnica militar, técnica musical (de um virtuoso, por exemplo), técnica de um escultor ou pintor, técnica jurídica etc., e todas elas são suscetíveis aos mais diversos graus de racionalidade. Sempre que se apresentar uma ‘questão técnica’, isto significa que existem dúvidas sobre os meios mais racionais. O critério de racionalidade para a técnica é, entre outros também, o famoso princípio do ‘esforço mínimo’: o resultado ótimo em comparação com os meios a serem aplicados” (WEBER, 2000, p.38).

⁶¹ A título de ilustração, encontramos em Cohen & Franco (1993), no seu clássico trabalho *Avaliação de Projetos Sociais*, um exemplo bastante didático sobre o qual podemos aplicar essa distinção weberiana entre *formal* e *material*. Dizem-nos os autores: “Considere-se o caso de programas orientados ao desenvolvimento de microempresas [...] Aqui se apresentam duas alternativas: escolher as economicamente viáveis ou selecionar aquelas onde se encontram os atores sociais mais carentes, embora tais empresas não tenham possibilidade de crescer ou, até mesmo, tendam a desaparecer. A primeira opção privilegia a eficiência; a segunda se inclina pela equidade” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 26). Assim, a primeira opção caracteriza-se como *formal* no momento em que se orienta pela viabilidade técnica. Já a segunda apresenta-se como *material*, pois considera um princípio social como orientador da ação, independente dos esforços necessários para se conseguir os resultados. Notadamente esse é um exemplo que apresenta conotação positiva, em qualquer das opções. Contudo, pode haver casos de carga negativa, principalmente, quando acarreta em privilégios a indivíduos ou grupos, ou, ainda, fomenta a iniquidade.

próprio comportamento sempre existe para nós unicamente na forma de comportamento de um ou vários indivíduos” (WEBER, 2000, p.8), isso não inviabiliza⁶² a análise da ação social quando esta é atribuída àquilo que podemos denominar, preliminarmente, de instituições – e que Weber também classifica como formações sociais. Conforme o próprio autor, trata de esclarecer:

Para a Sociologia, a realidade ‘Estado’ não necessariamente se compõe exclusiva ou justamente de seus elementos juridicamente relevantes. E, em todo caso, não existe para ela uma personalidade coletiva ‘em ação’. Quando fala do ‘Estado’, da ‘nação’, da ‘sociedade por ações’, da ‘família’, da ‘corporação militar’ ou de outras ‘formações’ semelhantes, refere-se meramente a determinado curso da ação social de indivíduos, efetivo ou construído como possível (WEBER, 2000, p.9).

Logo, Estado, para Weber, não é entendido como um todo (uniforme, homogêneo, coeso e absoluto), mas como uma representação que orienta as ações dos indivíduos, não só em sua exterioridade (para com ele), como também, inclusive, agindo no interior dessa formação social. As nuances de sentido também não sendo idênticas, com uma única orientação.

Nesses casos, em que estão envolvidas ações de vários indivíduos com comportamento reciprocamente orientado, temos, então, no entender de Weber, uma *relação social*. Uma vez mais se faz benéfico e necessário recorrer às palavras exatas do autor:

A relação social consiste exclusivamente, mesmo no caso das chamadas ‘formações sociais’ como ‘Estado’, ‘Igreja’, ‘cooperativa’, ‘matrimônio’ etc., na probabilidade de haver, no passado, no presente ou no futuro e de forma indicável, ações reciprocamente referidas, quanto ao sentido. Deve-se sempre ter em conta isso, para evitar a ‘substancialização’ desses conceitos. Um ‘Estado’, por exemplo, deixa de ‘existir’ sociologicamente tão logo desapareça a probabilidade de haver determinados tipos de ação social orientados pelo sentido (WEBER, 2000, p.16).

Assim, a relação social acontece no momento em que um indivíduo age levando em conta a probabilidade de que outro (ou outros envolvidos) compreenda o significado de sua ação e, com isso, passe a agir de acordo com as expectativas do primeiro, pois ambos compartilham o sentido dessa ação, ou seja, os participantes sabem e entendem, em maior ou menor grau, a que ela se refere, ainda que não

⁶² Tanto que a parte final de *Economia e Sociedade* recebeu em seu título a expressão “Sociologia do Estado” (WEBER, 1999).

exista reciprocidade total em relação ao conteúdo atribuído ou esperado na ação por parte de cada um. Em todo caso, sempre existirá um conteúdo de sentido quando houver uma relação social.

Weber realiza ainda mais algumas especificações, atribuídas especialmente às relações sociais, todas elas apresentando-se como desdobramentos dos tipos de ação social envolvidos. Então, passemos agora, resumidamente, por cada uma delas, sem nos atermos aos pormenores.

Em primeiro lugar, uma relação social pode ser classificada em dois tipos: comunitária ou associativa. A relação social *comunitária* é identificada quando existe, entre os participantes, um sentimento subjetivo de pertencimento a um mesmo grupo, sendo a ação social nesse caso orientada, predominantemente, pelo modo afetivo ou tradicional. Já a relação social *associativa* ocorre quando existe um ajuste, união ou acordo de interesses, sendo estes, racionalmente motivados. Nesse caso, o tipo de ação social que predomina são aquelas de modo racional referente a valores (quando há crença na validade de um compromisso assumido) ou a fins (quando se tem a expectativa de lealdade entre os membros).

Em segundo lugar, uma relação social (comunitária ou associativa) pode ser aberta para fora ou fechada para fora. No caso de ser *aberta*, é permitida a participação, sem restrições (aspecto qualitativo) ou limitações (aspecto quantitativo), a todos aqueles que desejem interagir. No caso de ser *fechada*, essa possibilidade de interação de elementos externos ao meio é negada. As combinações desse último tipo com as ações sociais são inúmeras.

Em terceiro lugar, uma relação social (comunitária ou associativa) poderá ser, ainda, *tradicional* quando prepondera a solidariedade (de cada participante em relação aos demais); ou *estatuída* quando ocorre a representação (de alguns participantes frente aos demais).

Por fim, o que proporciona sustentação às relações sociais é o tipo de *ordem legítima* sobre a qual estão alicerçadas. Pois, conforme Weber (2000, p.19, grifo no original), “toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social podem ser orientadas, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma *ordem legítima*”. Assim, são duas as formas de legitimação da ordem, segundo o autor: pela *convenção* ou pelo *direito*. Quando a vigência da ordem é garantida pela probabilidade de *reprovação* de uma ação, dentro de um determinado grupo de pessoas, temos a *convenção*. Quando a vigência da ordem é

garantida pela probabilidade de *coação* (física ou psíquica)⁶³ de uma ação, dentro de um determinado grupo de pessoas, temos o *direito*.

Sobre esse aspecto acerca das possibilidades de ordem legítima, ressalta o autor que:

Para a Sociologia não há dificuldade em reconhecer a vigência paralela de diversas ordens, contraditórias entre si, no mesmo círculo de pessoas. Pois mesmo o indivíduo pode orientar suas ações por diversas ordens contraditórias. E não apenas sucessivamente, o que acontece todo dia, mas também dentro de uma única ação (WEBER, 2000, p.20).

Devido à complexidade decorrente desse tipo de característica, Weber constrói em sua teoria mais alguns conceitos de significado e aplicação bastante específicos. Dentre esses selecionaremos, na sequência, aqueles que, como os demais aqui tratados, nos auxiliam diretamente para compreender os aspectos que tangenciam a elaboração teórica da ideia de Estado em Weber.

O primeiro deles é o de “associação”, uma vez que não deve ser confundido com a noção de relação social associativa. Pois, embora incorpore esse tipo de relação, não se limita a este. Diz Weber (2000, p.30, grifos no original)

Chamamos ‘associação’ uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito: de um *dirigente*, e eventualmente, um *quadro administrativo* que, dado o caso, têm também, em condições normais, o poder de representação [...] A ‘existência’ de uma associação depende por completo da ‘presença’ de um dirigente e, eventualmente, de um quadro administrativo, isto é, em termos mais precisos, da existência da *probabilidade* de haver uma ação de pessoas indicáveis, cujo sentido consiste em pôr em prática a ordem da associação: da existência, portanto, de pessoas ‘dispostas’ a agir nesse sentido, em dado caso [...] Do ponto de vista sociológico e para nossa terminologia, a associação não consiste, portanto, senão na probabilidade da realização daquela ação, orientada de uma das maneiras expostas [tradicional, afetiva, racional referente a valores ou racional referente a fins]. Se falta a probabilidade dessa ação de um quadro indicável de pessoas (ou de uma pessoa individual indicável), existe, segundo nossa terminologia, apenas uma ‘relação social’, mas não uma ‘associação’. Enquanto existe a probabilidade daquela ação, ‘existe’

⁶³ Existe aqui uma distinção objetiva, que precisa ser ressaltada, entre o lugar da coação física e da psíquica, uma vez não sendo elas equivalentes ou concomitantes. A coação física ocorre *legitimamente* no Estado. Já a coação psíquica ocorre *disciplinarmente* na Igreja. Essa envolve o aspecto que Weber denomina de hierocrático (ação sacerdotal). Assim, para Weber constituem produtos das Igrejas, logo sendo com elas mesmas relacionados, o cristianismo, o islamismo, o budismo, o lamaísmo, o mahdismo, o judaísmo e a hierocracia egípcia. Para um detalhamento mais aprofundado a esse respeito, sugerimos ver Seção 6, intitulada “Dominação Política e Hierocracia”, do Capítulo IX – “Sociologia da Dominação”, do Volume 2 de *Economia e Sociedade*.

também, do ponto de vista sociológico, a associação, *mesmo que mudem as pessoas* que orientam suas ações pela ordem em questão.

Logo, sublinhe-se que as condições *sine qua non* para a efetiva existência de uma associação e que, necessariamente, precisam ocorrer de modo simultâneo e, portanto, complementares, são as de ser uma *relação social fechada*, somada à presença da figura de um *dirigente*, seja este o chefe da família, o gerente comercial ou o presidente de Estado, entre outros possíveis.

Percebe-se que quase nada em Weber é posto ao acaso ou solto. Ao contrário, quase tudo possui um significado próprio, particular, e encontra-se imbricado e diferenciando-se substantivamente dos demais. Demonstra o autor, com isso, zelo e cuidado com as definições exatas a que está se referindo, mas, acima de tudo, um elevado rigor tanto epistemológico quanto metodológico. Por isso, citaremos, uma vez mais, *ipsis literis*, outros três conceitos weberianos, dado o modo objetivo com que os descreve. São eles: empresa, união e instituição, todos expressando uma determinada forma de *associação*.

Denominamos *empresa* uma ação contínua que persegue determinados fins, e *associação de empresa* uma relação associativa cujo quadro administrativo age continuamente com vista a determinados fins. Denominamos *união* uma associação baseada num acordo e cuja ordem estatuída só pretende vigência para os membros que pessoalmente se associaram. Denominamos *instituição* uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência (WEBER, 2000, p.32, grifos no original).

Diante do exposto, cabe destacar como ponto principal a característica comum entre união e instituição de serem associações como ordens estatuídas, ou seja, que independem e se impõem à vontade ou não de participação dos indivíduos nos estatutos, pois se encontra legitimada no direito formal.

Feito esse percurso, pode-se voltar agora a aspectos que compõem a definição weberiana de Estado, desta vez um pouco mais encorpada, envolvendo uma série ainda maior de especificações que, assim sendo, exigiam de modo determinante e, acima de tudo, justificam essa revisão minimamente detalhada de conceitos acima efetuada, para ser prontamente compreensível, tal a quantidade de termos utilizados com significados únicos na teoria de Max Weber. Portanto, no autor, enquanto uma das possibilidades de associação, a noção de Estado envolve a

seguinte concatenação de pressupostos teoricamente construídos:

A uma associação de dominação denominamos associação *política*, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação *física* por parte do quadro administrativo. Uma *empresa com caráter de instituição* política denominamos *Estado*, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes. Uma ação social, e especialmente a de uma associação, é ‘politicamente orientada’, quando e na medida em que tenha por fim a influência da direção de uma associação política, particularmente a apropriação ou expropriação, a nova distribuição ou atribuição de poderes governamentais de forma não violenta (WEBER, 2000, p.34) [grifos no original].

É importante neste momento, lembrar que a noção preliminar de Estado utilizada no começo deste capítulo, colocava essa formação social como identificada a uma “comunidade humana”. Ou seja, nada mais simplificador do que encontramos agora neste último excerto pinçado da obra weberiana, uma vez que, nessa última citação, a formação social Estado consiste em um tipo de associação, com ordem estatuída, a qual Weber denomina de *instituição*. Todo esse esforço, obviamente, para se distanciar e distinguir da noção de comunidade.

Entretanto, essa diferença na conceituação do Estado não significa uma contradição em termos de Weber. Primeiro, porque em ambas é mantida a característica principal de coação física legítima. Segundo, pelo fato de que quando Weber relaciona a uma *comunidade humana* está expressando ser esta a forma mais simples encontrada, onde o uso legítimo da força física violenta se dá geralmente para fora da comunidade, em caso de ameaça externa, ou seja, é ocasional e baseada no consenso – detalhes na sequência. Já quando é uma instituição o Estado apresenta-se, segundo o autor, plenamente desenvolvido, em que a aplicação da coação física é ordenada racionalmente, conforme a lei. De acordo com o autor, essa gradação de um polo a outro “é o resultado de um processo de desenvolvimento muito lento” (WEBER, 1999, p.157). Logo, para tratar de um modo abrangente, baseando-se em sua apresentação mais elementar da organização estatal, pode se valer o autor de uma formulação generalizadora que, assim, caracteriza e identifica o Estado a uma comunidade humana.

Com efeito, o que distingue o Estado entre uma estrutura organizacional comunitária de uma institucional, além da simples identificação do estágio de

desenvolvimento em que se encontra, é o referencial que orienta o comportamento dos indivíduos, denominado por Weber de modo de agir por consenso (agir em comunidade) ou agir regulamentado (agir em sociedade).

Conforme Weber, o agir em comunidade fundamenta as expectativas que os indivíduos possuem para se orientar em uma relação social, de acordo com a probabilidade de ocorrer determinados comportamentos pelos outros, no que diz respeito ao seu próprio agir, na própria ação. Isto é, faz com que o indivíduo não seja a todo instante surpreendido com as variações de possibilidades reais existentes ou potencialmente possíveis. Exige certa capacidade de compreensão e decodificação do mundo que o cerca, para assim subjetivamente orientar seu comportamento. O agir em comunidade possibilita a vigência de um *comportamento médio*. Isto é, aquele compreendido e aceito como esperado ou possível dentro de uma escala relativamente tolerável pelos membros da comunidade. Para que isso ocorra é preciso que exista e aconteça na comunidade o que Weber chama de *agir por consenso*.

Por 'consenso' entendemos o fato de que um agir orientado em expectativas de comportamento de outras pessoas tenham, exatamente por causa disso, uma possibilidade empiricamente 'válida' de ver cumpridas suas expectativas, exatamente porque existe objetivamente a possibilidade de que estas outras pessoas entendam essas expectativas, apesar da inexistência de um 'contrato', como sendo, para o seu comportamento, 'válidas' e provida de sentido. O conjunto das ações em comunidade que acontecem por serem determinadas pela orientação em tais 'possibilidades' de consenso denominaremos 'agir por consenso' [...] o conceito de 'consenso' não pode ser confundido, nem sequer na sua dimensão subjetiva, com o 'contentamento' dos participantes referente a sua validade empírica (WEBER, 1995, p.335).

Assim, o agir por consenso possui um caráter bastante amorfo, uma vez que é com base nele que são expressos os limites do que poderíamos chamar de comportamento usual, estável, comum ou corriqueiro. Portanto, que não sofre grandes inconstâncias ou turbulências.

Contudo, é importante destacar que o autor vincula a ideia de consenso à de validade empírica, isto é, "a 'validade' que é tida como sendo uma média esperada com relação à orientação subjetiva e provida de sentido do agir" (WEBER, 1995, p.327). Em todo caso, a delimitação do que é aceito, tolerável ou desejável, seja nas expectativas ou nas médias esperadas, será sempre um exercício subjetivo aos membros da comunidade ou daqueles que porventura entrarem em contato com

esses.

Isto posto, nota-se, de acordo com a conceituação de Weber, que o agir por consenso encontra-se na base de uma relação social do tipo comunitária, tradicional, cuja ordem apoia-se na convenção, ou seja, na probabilidade de reprovação dos comportamentos. Por isso tem bastante limitadas suas possibilidades de coação, notadamente no que diz respeito ao aspecto físico, uma vez que os limites não estão bem definidos.

Já no agir em sociedade, essas expectativas têm por base uma regulamentação em estatutos, que, assim sendo, orienta racionalmente a ação dentro de pressupostos e possibilidades estabelecidas e definidas como aceitáveis ou corretas. Nesse contexto, o indivíduo adequa, calcula e antecipa objetivamente o comportamento⁶⁴. Quando isso ocorre, têm-se as condições para o Estado adquirir uma conformação que pode ser adjetivada de *moderna*, em contraposição a sua forma mais simples, e, com isso, obriga o autor a reapresentar o conceito de Estado modificado em seus elementos constituintes. Assim diz Weber (1999, p.529),

o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Desse modo, o Estado, para ser qualificado como moderno, necessariamente precisa deixar de possuir a característica amorfa da comunidade humana e passar a apresentar os atributos bem delimitados de uma associação institucional.

Não foi outro, além desse, o motivo da apresentação dessa coletânea de conceitos efetuada até aqui. Pois, notar essa distinção e, principalmente, a transição de comunidade humana para associação institucional, na elaboração conceitual de Weber, torna-se ainda mais relevante no momento em que, para a correta aplicação do instrumental teórico, é necessário ter em mente as razões da variação, por certo dicotômica, efetuada pelo autor, em relação ao conceito de Estado, quando afirma que “a burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma

⁶⁴ Naturalmente isso não inviabiliza ou impede a ocorrência de desvios e infrações. Mas, em todo caso, essas são deliberadas e conscientes acerca dos aspectos envolvidos. Lembremos que se trata de tipos ideais.

‘ação comunitária’ (consensual) numa ‘ação associativa’ racionalmente ordenada” (WEBER, 1999, p.222).

Explicitado este contraste, passaremos a nos dedicar, na sequência, exclusivamente ao Estado moderno e sua ação institucional. Portanto, podemos, agora, retornar ao ponto em que iniciamos nossa discussão.

Dizíamos preliminarmente que o Estado, segundo Weber, exerce a coação física por intermédio de uma dominação legítima. E toda dominação funciona através de uma administração que lhe é inerente. No interior da associação institucional Estado, a vinculação entre administração e dominação se dá na distribuição dos poderes de mando de forma a influenciar as ações das demais pessoas, pela obediência ao mandato. Dessa forma, a dominação:

é um dos elementos mais importantes da ação social [...] Todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação. Num número extraordinariamente grande de casos, a dominação e a forma como ela é exercida são o que faz nascer, de uma ação social amorfa, uma relação associativa racional, e noutros casos, em que não ocorre isto, são, não obstante, a estrutura da dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e, sobretudo, constituem o primeiro impulso, a determinar, inequivocadamente, sua orientação para um objetivo (WEBER, 1999, p.187).

No Estado moderno, a validade da dominação legal está ancorada no princípio de que o poder de mando refere-se a regras e não a pessoas, sendo essas regras construídas racionalmente. O que importa é o conteúdo da construção, mais do que a forma, pois diz o autor que tais regras podem ser tanto pactuadas como impostas. De modo que, “quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na burocracia” (WEBER, 1999, p.198).

Então, segundo Weber, o Estado moderno emerge, ergue-se e sustenta-se por meio de um processo de burocratização acompanhado pela crescente racionalização do mesmo processo: quanto mais se burocratiza, mais se racionaliza. Esse processo, por sua vez, acontece basicamente graças ao desenvolvimento de três condições: direito *formal*, economia *monetária* e funcionalismo *especializado*. Sob essas três bases foi estruturada a organização do Estado moderno, qualificado por Weber de Estado racional. Um tipo de Estado que se desenvolveu no ocidente capitalista.

Em termos sintéticos, a primeira condição formou-se no decorrer do processo

de consolidação de um direito sistematizado que substituíra, paulatinamente, o direito material, cujas decisões eram tomadas mediante argumentos emotivos, com espaço até mesmo para insultos, e de acordo com a impressão e a vontade do juiz. Era a chamada *justiça de cádi*, baseada em sentimentos de justiça, variáveis e aplicados a cada caso de forma isolada. No lugar desta, foram sendo estruturadas normas racionalmente acordadas e de aplicação constante e impessoal, desaparecendo com isso a personificação jurídica em prol de procedimentos e competências definidos e estabelecidos segundo determinado ordenamento jurídico. Acerca disto, realizou Weber a seguinte, e belíssima, analogia: “o caráter valorativo concreto da justiça de cádi pode chegar até a ruptura profética com toda tradição, a justiça empírica, por sua vez, pode ser sublimada e racionalizada até se tornar uma arte” (WEBER, 1999, p. 214). Então, este foi o processo de transformação da abstração em conteúdo técnico com regras gerais, fixas e, portanto, formais. Esse sistema jurídico possibilitava não apenas uma previsibilidade, como também certas garantias, pois seu funcionamento estava regulamentado. O direito, na visão de Weber, tornou-se, de certa forma, calculável.

A segunda condição prosperou, conjunta e principalmente, devido ao mercantilismo. Com base nesse fenômeno, que proporcionava o fortalecimento do poder de um determinado Estado frente a nações estrangeiras, através da competição entre burguesias nacionais por capitais, permitiu a diversificação das fontes de receitas e, conseqüentemente, da capacidade tributária exercida pelo Estado sobre a população. Administrar essa realidade impulsionou o desenvolvimento de um tipo de política econômica planejada, cujas vantagens possibilitaram, segundo Weber, que “em vez do ‘viver ao deus-dará’, típico de todas as fases primitivas de administração pública com suas receitas imprevisíveis, pode-se estabelecer um orçamento fixo das receitas e, conseqüentemente, também das despesas” (WEBER, 1999, p. 206).

Em verdade, esse tipo de tarefa técnica de arrecadação e alocação dos ativos financeiros provenientes de impostos foi importante por dar condições à própria manutenção do aparato funcional do Estado. Pois,

ainda que o desenvolvimento pleno da economia monetária não seja uma condição prévia indispensável da burocratização, esta última, como estrutura especificamente *contínua*, está vinculada a um pressuposto: a existência de receita *contínuas* para sua conservação [...] um firme sistema

de *impostos* é a condição prévia da existência permanente de uma administração burocrática (WEBER, 1999, p. 208, grifos no original).

Isto é, a simples existência de um sistema de arrecadação tributária era mais relevante do que o seu aperfeiçoamento, embora este, de forma alguma, possa ser desconsiderado. Com efeito, a permanência de uma administração burocrática depende da existência de um sistema de tributação, que, por sua vez, está diretamente relacionado com a efetividade de uma economia monetária desenvolvida. Portanto, se essa forma de economia não for utilizada para o arrendamento público da coleta de impostos, em nada influenciará a instalação de um aparato administrativo burocrático estatal.

Essas duas condições, inerentemente, exigiam cada vez mais a formação e o recrutamento de um quadro administrativo capacitado e qualificado a responder à complexidade nas especificações (extensivas e intensivas) das novas demandas oriundas do desenvolvimento da estrutura organizacional estatal. Esse aparato se impôs de forma mais do que necessária, como indispensável, a partir do instante em que foram esperadas respostas adequadas e satisfatórias, sobretudo, às questões de orçamento e de legislação, em sua apresentação moderna, isto é, racional. Uma vez que foi desencadeada:

a necessidade técnica de colocar nas mãos de especialistas racionalmente instruídos [...] a realização dos processos judiciais, em face do procedimento probatório racional exigido pelos casos concretos cada vez mais complexos e pela economia crescentemente racionalizada (WEBER, 1999, p.214).

E mais, por causa e além disto, haveria também uma espécie de círculo virtuoso, haja vista que:

O desenvolvimento qualitativo e quantitativo das tarefas administrativas favorece, a longo prazo, inevitavelmente, a continuidade efetiva de pelo menos uma parte dos funcionários, porque a superioridade técnica na administração dos assuntos públicos fundamenta-se, de maneira cada vez mais sensível, em treinamento e experiência (WEBER, 1999, p.196).

Assim, de acordo com Weber, como consequência do desenvolvimento dessas três condições, chegou-se a um patamar de organização onde “é evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática” (WEBER, 1982, p. 246).

Vejamos então, conforme nos apresenta Max Weber, como é estruturalmente constituída essa forma de organização administrativa de dominação legal.

Em primeiro lugar, existe a determinação de uma autoridade burocrática a partir da fixação de competências e atribuições oficiais, estas estabelecidas em regulamentos. A distribuição dessa autoridade ocorre através de níveis imediata e sequencialmente subordinados, isto é, autoridade regida pelo princípio da hierarquia dos cargos.

Além desses aspectos, a administração burocrática baseia-se exclusivamente em documentos, ou seja, só possui validade aquilo que está escrito; a execução da atividade oficial exige reconhecida e comprovada instrução na matéria objeto de trabalho, bem como prévia definição do local e do tempo de trabalho necessário a ser cumprido. Tudo isso estabelecido em regras fixas e gerais a todos.

Quem executa essas atividades oficiais é chamado de funcionário. Este faz de seu cargo uma profissão. Para ocupar o cargo precisa ser nomeado por uma instância superior; com garantias jurídicas ao funcionário contra destituição, afastamento ou transferências arbitrárias, o que lhe garante, segundo Weber, uma vitaliciedade do cargo, sem que isso signifique posse privada da posição. Este funcionário receberá uma remuneração em forma de salário e uma pensão para assistência na velhice. Por fim, é possibilitado ao funcionário percorrer uma carreira de cargos, se não pela ascensão, pelo menos em tempo de serviço.

Contudo, são dois os aspectos mais importantes acerca desse tipo de funcionário que o distinguem do predominante nas demais formas de dominação⁶⁵.

O primeiro deles diz respeito ao princípio da dedicação ao trabalho, com a separação do público e do privado. No Estado moderno, os meios de administração não pertencem ao funcionário, do mesmo modo que os meios de produção da empresa capitalista não pertencem ao trabalhador. Assim, o funcionário não pode usar o cargo para apropriação pessoal dos recursos estatais ou para obter outras vantagens que bem lhe convierem. Apesar, e também somado a isto, o funcionário precisa fazer do exercício do cargo sua principal ocupação – pois nas demais formas de dominação, o cargo, geralmente, era uma atividade secundária. Além disso, não

⁶⁵ Pois, para que isto ocorresse foi preciso, paralela e concomitantemente, um processo de expropriação política de atribuições administrativas em mãos de estamentos tradicionais e seus auxiliares de confiança pessoal. Uma vez que a forma de Estado moderno surge em substituição à forma patrimonialista.

existe uma relação de servidão para com o governante. Apenas existe uma exigência de zelo e atenção às normativas legais, bem como de respeito à hierarquia.

O segundo aspecto é relacionado ao princípio da especialização das funções administrativas, com a ocupação dos cargos segundo critérios técnicos, que, em última instância, possibilitam o cumprimento objetivo das tarefas. Diante disso, para ingresso na administração e provimento do cargo são exigidos, preliminarmente e como pré-requisitos, formação específica e submissão a exames especiais que atestem a capacidade e a competência do postulante.

Este conjunto fornece as condições para a previsibilidade e continuidade da ação em uma organização estatal moderna.

Em suma, a burocracia é pautada pela rotinização das tarefas e orientada à eficiência, por meio da divisão de funções específicas, distribuídas em cargos especializados. Esses últimos constituídos com definição prévia de atribuições e obrigações competentes, bem como contendo salários, critérios de seleção e ingresso legalmente normatizados, além de carreira profissional institucionalizada nos mesmos moldes.

De acordo com Weber, esse tipo de organização expressaria uma superioridade técnica em comparação a qualquer outra forma de organização. Segundo o autor, “precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática” (WEBER, 1982, p.249).

Mas, além dessas, existe para o autor um segundo conjunto de qualidades que se referem à viabilidade do cálculo prévio de resultados, em virtude das regras inerentes à forma de organização burocrática. Nas palavras do autor:

Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial (WEBER, 1982, p.251).

Com isso, Weber considera que a burocracia objetiva eliminar do aparato

estatal tudo aquilo que não é impessoal. Desse modo, procura a própria burocracia estabelecer uma regularidade na execução das funções administrativas, com rotinas normais, previsíveis e constantes. Resume o autor: “a burocracia tem um caráter ‘racional’: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição” (WEBER, 1982, p.282). Intrínseca a essa formulação, e embora não efetivamente explicitada de forma nominal, entre os elementos expurgados da ação burocrática, encontra-se a política (*politics*). Podemos ter certeza dessa assertiva lançando mão de uma passagem exposta por Weber em outro documento no qual procurava caracterizar o autêntico funcionário público especializado, ou seja, aquele que “não deve fazer política, mas ‘administrar’, e isto sobretudo de modo imparcial” (WEBER, 1999, p. 539).

Contudo, pelo aspecto da exigência de qualificação comprovada para o funcionário estar legalmente habilitado, de haver uma necessidade crescente de especialidades no desempenho das funções administrativas, conseqüentemente, com as respectivas repercussões na divisão técnica do trabalho, repercute na organização estatal em favor dos funcionários modernos, os burocratas, detentores do saber especializado. Assim, tais características acabaram tendo uma influência determinante na divisão e na efetiva aplicação dos poderes de decisão no Estado moderno. Nas palavras de Weber (1982, p.269)

Em condições normais, a posição de poder de uma burocracia plenamente desenvolvida é sempre predominante. O “senhor político” encontra-se na posição do “dileitante” que se opõe ao “perito”, enfrentando o funcionário treinado que se coloca dentro da direção da administração. Isso é válido, quer o “senhor” no qual a burocracia serve seja um “povo” equipado com as armas da “iniciativa legislativa”, o “referendo”, e o direito de afastar funcionários, ou um parlamento eleito em base mais aristocrática ou mais “democrática” e equipado com o direito de votar a falta de confiança, ou com a autoridade real de votá-la. É válido quer o senhor seja um órgão aristocrático, colegiado, baseado legal ou praticamente no auto-recrutamento, quer seja um presidente eleito pelo povo, um monarca hereditário e “absoluto” ou “constitucional”

Essa passagem é, em nosso entendimento, de fundamental importância, pois expressa uma consequência decisiva para a orientação racional da ação, segundo a compreensão weberiana: o Estado moderno não é participativo (com outros) nem permeável à participação (de outros).

Logo, o Estado moderno, tendo em vista a sua crescente racionalização e burocratização, tem seus espaços, sobretudo decisórios, tomados por especialistas,

que definem e determinam a última palavra. De forma que esse Estado, organizado conforme a identificação dos pressupostos teóricos de Max Weber, não foi historicamente construído, nem a qualquer momento concebido, muito menos orientado para ser participativo. Por isso, nosso autor sentencia: “Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, à medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica” (WEBER, 1999, p.225).

As motivações para essa afirmação – que contemporaneamente soa antipática, podendo até mesmo, quando descontextualizada, ser acusada de elitista – residem na mais profunda coerência do autor com seu artefato teórico.

Conforme anteriormente visto aqui, o que chamamos de Estado, em sua conformação moderna, consiste em uma representação teórica, sociologicamente construída, de uma relação social, associativa, com ordem estatuída, institucional e fechada para fora.

Essa formação social – para utilizarmos a expressão do autor – assegura legitimidade à dominação legal em seu tipo mais puro, o burocrático. E o motivo que possibilita isso é apenas um – e sobre o qual buscamos trabalhar, aqui, até esse momento. Para Weber, “o único ponto decisivo para nós é que em princípio um sistema de ‘razões’ racionalmente debatíveis se oculta atrás de cada ato da administração burocrática, isto é, pela sujeição à norma ou pela ponderação de fins e meios” (WEBER, 1982, p.256).

Para o autor, as qualidades técnicas desse tipo de organização, cada vez mais crescente e acentuada, chegam às últimas consequências com o isolamento do poder decisório nas mãos do burocrata, cabendo a este validar ou não o desejo do dirigente político. Eis a vitória da burocracia: “Isto é o que chamamos ‘dominação de funcionários’” (WEBER, 1999, p. 540).

Dando sequência, interessa a nós, agora, dissertar acerca de um último ponto na teoria weberiana, aplicado ao tema aqui em apresentação.

Sendo o Estado desse modo, e observando-se as relações sociais envolvidas, pode-se afirmar que existe, especificamente, uma *ação institucional*?

A resposta é *sim*.

Apesar das ações serem realizadas por indivíduos, a ordem legítima, no caso a estatuída, é, como vimos, o elemento que constitui as condições de existência tanto de uma relação social quanto, logicamente, de uma formação social como o

Estado. Então, segundo Weber, por esse motivo “a ‘ação institucional’ é a parte racionalmente organizada da ‘ação associacionista’, e a instituição é uma associação organizada parcialmente de maneira racional” (WEBER, 1995, p.343). E o instrumento pelo qual a instituição Estado torna-se racionalizada, concomitantemente ao desenvolvimento da ação institucional, é a burocratização.

Nesse sentido, é importante sublinhar, acerca do ambiente geral das condições e, principalmente, da maneira em que são germinados os estatutos, o seguinte entendimento de Weber (1995, p.343):

O surgimento de novos estatutos de instituições de todo o tipo se faz normalmente, quer isto se ligue a um processo que deve ser considerado como sendo uma ‘nova criação’ de uma instituição, quer aconteça no decorrer normal da ação institucional; somente em casos excepcionais se faz mediante um ‘acordo’ autônomo entre os interessados num agir futuro, referente ao qual se espera, de acordo com o sentido médio pensado, a lealdade no que se refere aos estatutos. Faz-se, sobretudo, quase que exclusivamente por ‘imposição’

Logo, a partir do momento em que é imposto, passa, também, a ser válido empiricamente, no mesmo sentido do agir por consenso, ou seja, deve orientar o comportamento dos indivíduos. Só que nesse modo, diferentemente, ocorre uma coação.

Assim, a visão weberiana de superioridade puramente técnica inerente à dominação legal, em sua forma burocrática, inegavelmente desperta reações das mais variadas. Mas o principal é que, ao fim e ao cabo, o pressuposto da racionalidade como um dos principais orientadores do mundo social tornou-se uma ideia-força na sociologia.

Max Weber, com isso, fez escola.

3.2 DESDOBRAMENTOS: ASSIMILAÇÃO E CRÍTICA À MATRIZ WEBERIANA

Para darmos sequência à problematização, e sem pretensão de sermos exaustivos – dada a amplitude de reflexos dessa questão na sociologia –, selecionamos alguns autores com base em suas reconhecidas e relevantes contribuições teórico-analíticas à sociologia contemporânea, bem como pelo diálogo direto dessas proposições com a obra de Max Weber.

Assim, um dos primeiros e mais proeminentes revisores e comentadores da

produção weberiana foi Talcott Parsons. Preocupado em entender os aspectos que mantinham a sociedade unida a despeito de suas constantes alterações, também ele dedica-se à ação enquanto objeto da sociologia. Imergindo e baseando-se totalmente em Max Weber, afirmar Parsons (2010, p.863) que:

A própria concepção de ciência implica uma ação. Além disso, é essa solidariedade básica entre ciência e ação que consiste na principal justificativa para o ponto de partida assumido neste estudo [sobre a estrutura da ação social], qual seja, o papel da norma da racionalidade da ação, enquanto uma relação intrínseca meios/fim cientificamente verificável. Então, para existir a ciência, é preciso existir ação. E para que exista uma ciência da ação, esta precisa envolver a norma da racionalidade intrínseca nesse sentido; ela necessita, na verdade, tomar este como seu ponto crucial.

Com isso, possui o autor especial interesse ao que tange às características da ação enquanto um sistema social, sendo a ação social entendida como a forma como a conduta humana percebe, interpreta e reage em relação ao seu meio ambiente (o mundo exterior), ou seja, interagindo e se posicionando frente a esse (PARSONS, 1982). Daí a predileção, por parte do autor, pela identificação de uma estrutura, de condições e de processos de interação, sendo que especificamente as questões atinentes ao significado da racionalidade são entendidas como eminentemente voltadas ao aspecto de orientação econômica, de modo que “a racionalidade econômica pode ser considerada uma propriedade geral dos sistemas de ação” (PARSONS, 2010, p.789). Assim, a racionalidade encontra-se operacionalizada de uma forma bastante diluída, por adotar uma amplitude abrangente em relação à ação social. Ademais, esse detalhe de colocar a racionalidade econômica como sendo “a” racionalidade pode ser atribuído ao fato de que essa é a forma pela qual se percebe de modo mais nítido o agir racional orientado pela maximização da adequação dos meios aos fins.

Notadamente, dessa maneira, a perspectiva parsoniana demonstra uma boa receptividade e assimilação dos pressupostos weberianos. Desse modo, entendemos que, da maneira como Parsons se apropria do postulado de Weber, ao abraçá-lo e incorporá-lo como seu referencial epistemológico e metodológico, não acrescenta, nesse quesito da racionalidade, nenhuma nova dimensão, sem oferecer assim, portanto, uma crítica substancial. O que de forma alguma invalida ou deslegitima Parsons. Ao contrário, serve a nós, aqui, de apoio fundamental para reforçar a importância de se apresentar e reconhecer os inegáveis pontos positivos

da teoria de Weber, cuja ressonância na sociologia se faz sentir de forma imponente enquanto referência obrigatória para a tematização teórica da racionalidade da ação.

Mas, diferente e naturalmente, também há outros autores, que divergem ou pelo menos questionam as potenciais virtudes da racionalidade, entendida conforme as formulações weberianas. Passando às produções que levantam esses questionamentos de sentido acerca da noção de racionalidade, portanto com contribuições diretas ao nosso objeto, selecionamos a discussão de Wright Mills sobre o destino da razão e da liberdade na segunda metade do século XX, denominada, pelo autor, de *Quarta Época*.

Segundo Mills (1975), esse período estava diante do esgotamento das doutrinas liberais e socialistas, uma vez que aqueles teóricos fundantes dessas concepções, notadamente John Stuart Mill e Karl Marx, não vivenciaram nem previram os tipos e estágios a que chegaram tanto a economia política do capitalismo (implícita a essa leitura encontra-se a referência ao nazi-fascismo) quanto os tipos de sociedade do bloco comunista (os países do leste europeu que se encontravam sobre a espada e o coturno do regime stalinista); além disso, nenhum deles levou em consideração a realidade dos *países subdesenvolvidos*⁶⁶. Essas doutrinas, para o autor, eram representantes da suposição Iluminista de que a racionalidade seria uma condição *sine qua non* para a realização plena da liberdade humana. Assim, Mills (1975, p. 183) sentencia:

Um alto nível de racionalidade burocrática e de tecnologia não significa um alto nível de inteligência individual ou social. Da primeira não é possível deduzir a segunda. Pois a racionalidade social, tecnológica ou burocrática não é meramente uma soma geral da vontade individual e da capacidade de raciocinar. A possibilidade mesma de adquirir tal vontade e tal capacidade parecem, na verdade, reduzir-se com ela. As disposições sociais racionalmente organizadas não são, necessariamente, um meio de maior liberdade – para o indivíduo ou para a sociedade. Na verdade, são meios de tirania e manipulação, meios de expropriar a possibilidade mesma da razão, a capacidade mesma de agir como homem livre.

De acordo com Mills (1975), pode-se perceber que a racionalidade, em seus vários formatos, aprisiona, pois promove uma redução do espaço de criatividade. O crescente desenvolvimento da racionalidade conduz ao colapso da razão e, conseqüentemente, da liberdade, não havendo mais, então, espaços para escolhas

⁶⁶ Conforme nomenclatura utilizada por Mills e corrente à época em que o autor produzia sua obra.

e alternativas.

Essa perspectiva acompanha a direção já indicada por Weber, pois este possuía em seu pensamento a seguinte pergunta: “Como é possível, diante desta tendência irreversível à burocratização, salvar pelo menos alguns resquícios de uma liberdade de ação ‘individualista’ em algum sentido?” (WEBER, 1999, p.542).

Weber tinha essa questão em mente devido a sua consciência e percepção do paradoxo análogo que envolvia a racionalidade e a racionalização. Uma vez que, se por um lado, promovia o desencantamento do mundo, com a promoção de pressupostos progressistas, por outro lado, “quis o destino, porém, que o manto virasse uma rija crosta de aço”⁶⁷ (WEBER, 2004, p.165), ou seja, o aspecto negativo e aprisionador a uma lógica estrita e inescapavelmente racional.

Não obstante, para Mills, a tarefa social da racionalidade seria possibilitar ao indivíduo uma diversificação de alternativas com oportunidade de escolhas. Não ocorrendo isso, e pior, ocorrendo justamente o contrário, isto é, o declínio e a redução de alternativas e escolhas, no momento em que o crescimento das grandes organizações burocráticas invade todas as esferas da vida, tem-se então uma “racionalidade sem razão” (MILLS, 1975, p.184).

A saída, para Mills, é resgatar uma *razão substantiva* que seja independente das organizações sociais burocratizadas e que possa efetivamente fazer a história.

De qualquer modo, Mills reforça a visão pessimista de Weber em relação ao futuro, devido ao desenvolvimento constante e cada vez mais ampliado da racionalidade sobre o mundo da vida cotidiana, de forma a dominá-la.

Mais cara ainda é a influência weberiana no pensamento de Jürgen Habermas. O herdeiro da Escola de Frankfurt, com o intuito de desenvolver uma teoria crítica da sociedade em um período denominado por ele de *capitalismo tardio*, fundamenta toda uma tipologia de análise da ação social baseada naquelas apresentadas pelo autor de *Economia e Sociedade*. Habermas tem o firme propósito de manter vivo o projeto iluminista de modernidade, pois, de acordo com o autor, a modernidade consiste em um projeto inacabado, cujas potencialidades, portanto, ainda podem ser concretizadas.

Para tanto, Habermas irá desenvolver parte de sua teoria ancorado nas

⁶⁷ O tradutor dessa edição citada acrescenta a seguinte informação: “na célebre tradução de Parsons: *iron cage* = jaula de ferro” (WEBER, 2004, p.165). Já na edição de *Economia e Sociedade*, aqui também utilizada, aparece a expressão “prisão de aço” (WEBER, 1999, p.541).

concepções weberianas de racionalidade e de racionalização, as quais ele também relaciona com a teoria da ação, mais especificamente com a ação racional em relação a fins, conforme expressado na matriz weberiana. No entanto, considerando esse tipo de ação, o autor realiza uma distinção entre trabalho e interação, uma vez que esses seriam momentos em que acontecem as relações sociais que, no entanto, são norteadas por objetivos distintos e, assim, por tipos diferentes de formas de agir.

Habermas, então, atrela o trabalho à ação racional referente a fins. Contudo, com respeito a esse tipo de ação racional, o autor operacionaliza uma divisão do conceito original em duas categorias, denominadas de *agir instrumental* e *agir estratégico*.

O *agir instrumental* é orientado exclusivamente por regras técnicas construídas a partir do saber empírico. Está pautado pela objetividade e pelo controle eficaz da realidade. É o agir baseado em, por exemplo, manuais.

Já o *agir estratégico*, diferentemente, está pautado em um sistema de valores. Envolve o aspecto analítico que orienta a escolha dos indivíduos. É dependente de avaliações que precisam, necessariamente, estar corretas para se conseguir o resultado desejado. Aspira a uma objetividade que, contudo, não está garantida *a priori*.

Assim, esses dois tipos de agir – que são racionais em relação a fins – caracterizam o que o autor chama de “repressão objetivamente supérflua” (HABERMAS, 1983, p.315), ou seja, a submissão, quer de valores sociais quer de setores sociais, a padrões de decisão racionais. Esses padrões, em última instância, representam um quadro de institucionalização do mundo da vida, ou seja, de burocratização da vida social. Conclusão esta, tal qual a chegada por Weber.

Logo, para Habermas, esse não é o caminho para que ocorra a concretização do projeto da modernidade. Ao contrário, a alternativa em que há potencial para a mudança desse padrão racional que se institucionalizou na sociedade do capitalismo tardio está na interação. Disso resulta, para o autor, a formulação do *agir comunicativo* (ou ação comunicativa), que significa uma “interação mediatizada simbolicamente” (HABERMAS, 1983, p.321), isto é, uma relação mediada através da linguagem entre dois ou mais agentes sociais na sociedade (não no Estado), cujos códigos são, mutuamente, compartilhados e compreendidos.

No *agir comunicativo*, segundo Habermas, existem expectativas,

reciprocidade e, portanto, possibilidades de entendimento. Não pressupõe uma relação de domínio; inversamente, exige uma relação simétrica. É o espaço para o diálogo, para o debate, para a troca de opiniões e, inclusive, para a contestação. Tudo isso com o propósito final de convergir a um *consenso*, pois o consenso é uma situação possível quando se discute com argumentos, prevalecendo aquele que se revela o melhor, o mais robusto e sólido. Isto é, com maior e melhor capacidade de convencimento. Com isso, tem-se, conforme a teoria habermasiana, o consenso como sendo uma espécie de acordo intersubjetivo, ou seja, um entendimento, ainda que provisório, visto, pois, que o agir comunicativo é um processo constante e, por isso, dinâmico. Logo, estando assim suscetível a novas provas de contestação e validade.

Portanto, o consenso habermasiano fornece uma base comum de apoio e referência para o agir comunicativo, uma vez que indica uma concordância compartilhada, do mesmo modo que o consenso, no sentido weberiano, propicia uma forma de balizamento e orientação para o agir em comunidade. Mas, além disso, o consenso habermasiano também tem faculdades que lhe permitem ser o próprio meio de resolução de impasses e conflitos. O que, para Weber, diferente e necessariamente, exigiria um processo de regulamentação. Esse processo, por sua vez, historicamente indica que “a imensa maioria de todos os estatutos, tanto das instituições como das associações, não tem como origem um ‘acordo’, mas uma ‘imposição’” (WEBER, 1995, p.344). Temos então, aqui, entre esses autores, uma mesma expressão com significados e usos em contextos distintos, que, desse modo, não podem ser confundidas em suas aplicações – e que mais adiante nos será especialmente útil.

Ao estabelecer essa distinção entre formas de agir, Habermas não pretende refutar ou abandonar Max Weber, mas avançar e aperfeiçoar sua análise. Vejamos, então, como o próprio autor justifica e exemplifica:

Dispondo desses dois tipos de ação [racional ou comunicativa], podemos classificar os sistemas sociais conforme neles predomine o agir racional-com-respeito-a-fins ou a interação. O quadro institucional de uma sociedade consiste de normas que guiam as interações verbalmente mediatizadas. Mas existem subsistemas, tais como o sistema econômico e o aparato de Estado, para ficarmos com os exemplos de Max Weber, nos quais são institucionalizadas principalmente proposições sobre ações racionais-com-respeito-a-fins. Do lado oposto, encontram-se subsistemas, tais como família e parentesco, que decerto são conectados a um grande número de tarefas e habilidades, mas que repousam principalmente sobre as regras

morais da interação (HABERMAS, 1983, p.321-322).

Nesse aspecto, consideramos ser Habermas, antes de tudo, um otimista, por vislumbrar uma possibilidade de distinção objetiva e substantiva entre uma ação racional e uma ação comunicativa. Impressiona, ainda, a perspectiva do autor em conceber a viabilidade de uma separação completa entre o espaço do trabalho e o das demais interações sociais. Isso, em termos práticos, significa a existência de dois mundos – sistemas, diria o autor – com lógicas próprias e, em certa medida, antagônicas, contudo conviventes.

Na esteira desse debate, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos denomina de *pós-modernidade* o período subsequente ao intitulado por Mills de *Quarta Época* e de *capitalismo tardio* por Habermas. Com algumas variações e diferenças, em verdade, os três autores trabalham com uma mesma concepção etapista de história.

Embora exista similaridade nesse aspecto, Santos irá realizar uma crítica ao projeto de modernidade defendido por Habermas. Segundo o autor, o ideário moderno representou um fracasso na medida em que não realizou a promessa de liberdade nem atingiu o progresso através da razão. Antes, representou a exaustão e falência do Iluminismo. Entendimento que o coloca, nesse ponto, próximo a Mills(1975).

Para Santos (1997), o projeto da modernidade estava baseado em dois pilares fundamentais: regulação e emancipação, ambos com o objetivo prático comum de racionalização da vida individual e coletiva. Nas palavras do autor:

Tal como Max Weber mostrou melhor que ninguém as antinomias do projecto da modernidade no primeiro e no segundo período do capitalismo, Habermas é sem dúvida quem melhor mostrou as do terceiro período do capitalismo. No entanto, enquanto Habermas acredita que o projecto da modernidade é apenas um projecto incompleto, podendo ser completado com recurso aos instrumentos analíticos, políticos e culturais desenvolvidos pela modernidade, eu penso que o que quer que falte concluir da modernidade não pode ser concluído em termos modernos sob pena de nos mantermos prisioneiros da mega-armadilha que a modernidade nos preparou: a transformação incessante das energias emancipatórias em energias regulatórias (SANTOS, 1997, p. 92-93).

Emancipação e regulação. Vejamos de forma sintética a estruturação do argumento de Santos(1997).

O pilar da regulação foi formado por três princípios, cada qual podendo ser

diretamente relacionado com os pressupostos de algum dos clássicos da teoria política, sendo, mais objetivamente, o princípio do Estado, com Hobbes; do mercado, com Locke; e da comunidade, com Rousseau.

Já o pilar da emancipação foi constituído por três lógicas de racionalidades distintas: moral-prática (referindo-se à ética e ao direito); cognitivo-instrumental (representada pela ciência e pela técnica); estético-expressiva (encontrada na arte e na literatura).

Desse modo, esses dois pilares formaram uma relação de correspondência entre seus respectivos princípios e lógicas, formando um conjunto: Estado com a moral-prática; mercado com a cognitiva-instrumental; e a comunidade com a estético-expressiva – note-se que a primeira correspondência guarda alguma referência à teoria de Weber (racionalização formal e o aspecto legal do Estado); a segunda à de Habermas (racionalidade técnica e seu aspecto instrumental); e a terceira acrescentada pelo próprio Santos (1997), mas, simultaneamente, guardando alguma proximidade com Mills(1975) no momento em que valoriza a busca de um espaço social não burocratizado, portanto criativo. Assim, enquanto o pilar da regulação buscou maximizar o Estado, o mercado e a comunidade, o pilar da emancipação operou pela maximização da esteticização, da juridificação e da cientificização da realidade social.

Esse conjunto, para Santos, configurou o paradoxo da modernidade, marcado pelo excesso de promessas (pilar da emancipação) e pelo déficit de cumprimento dessas (pilar da regulação). Que ao fim e ao cabo mostrou ser uma “racionalidade irracional” (SANTOS, 1997, p.90), pois almejava, sobretudo, objetivos globais.

Logo, para a reversão desse quadro e, com isso, solução dos problemas da modernidade, em detrimento de uma racionalidade global, deve-se valorizar o que Santos (1997) chama de *as múltiplas mini-racionalidades locais*. Segundo o entendimento do autor, seriam essas que conseguiriam responder, adequada e satisfatoriamente, aos problemas do cotidiano moderno.

Disso tudo, o que vale reter de cada autor, para nossa análise, é a intensificação do papel da racionalidade burocrática como redutora de espaços, conforme identificada pelos autores, sendo de modo mais contundente em Mills(1975), corroborando assim o desencanto presente na matriz weberiana; contudo, com a possibilidade de decomposição do agir racional em instrumental e estratégico, apresentado por Habermas(1983), que, desse modo, não remete ao

triunfo unilateral e incontestável da objetividade, apesar de esta ainda ter um aspecto de relevância; e, por fim, perceber o fato de as racionalidades existentes, de acordo com o argumento de Santos(1997), se encontrarem articuladas, e até mesmo pulverizadas, e não sobrepostas e hierarquizadas, em uma locução: exercendo a dominação.

Essas perspectivas tendem a contestar e relativizar o pressuposto weberiano de predomínio absoluto, na modernidade e no capitalismo, da racionalidade burocrática-formal sobre as demais. Desse modo, embora não rompam com Max Weber, ajudam a aperfeiçoá-lo.

Por isso, também, todos esses autores advogam o princípio da criatividade (substantiva, comunicativa, estética) como possível contrapeso ao desenvolvimento estrito da racionalidade em sentido formal, ou seja, da predominância dos padrões de orientação racional e, posteriormente, inescapavelmente regulamentado.

Contudo, isso não significa que Weber não tivesse atentado para essa possibilidade. Mas, ocorre que Weber a tinha com elevada desconfiança, principalmente quando aplicada ao âmbito do Estado, pelos perigos de retrocessos, no sentido de restaurar privilégios patrimoniais ou tomadas de decisão duvidosas, notadamente em questões de direito. Então, assim nos fala Weber (1999, p.216):

na esfera da autêntica atividade administrativa – isto é, para toda atividade estatal que não cai na área da criação e aplicação do direito – costuma-se exigir a liberdade e o domínio do individual, diante dos quais as normas gerais desempenham um papel predominantemente negativo, como limites da positiva atividade “criativa” do funcionário, que jamais deve ser regulamentada. O alcance desta tese fica aqui em suspenso. O decisivo seria que esta administração “livremente” criadora (e também, eventualmente, a jurisdição) não constituiria, como o encontramos nas formas pré-burocráticas, um reino de *livre-arbítrio* e graça, de avaliação e favores *pessoalmente* motivados, mas que, como norma do comportamento, existam sempre o domínio e a ponderação racional de fins “objetivos” e a entrega a estes. Especialmente na esfera da administração estatal, aqueles que mais exaltam a decisão “criativa” do funcionário consideram a ideia, especialmente moderna e rigorosamente “objetiva”, da “razão de Estado” a suprema e última estrela condutora do comportamento deste.

Isto é, Weber sabia que o modo racional nunca seria o único a orientar uma ação. Sabia que já havia espaço para a atuação de outras interferências. Pois, acreditar que o modo racional puro eliminaria todas as demais instâncias, para o autor, seria uma ingenuidade. Para não perder isso de vista é que, notadamente, se justificava a manutenção de um espaço exclusivo para atuação dos modos

regulamentados, para que essa influência fosse minimizada e não se sobrepusesse. Portanto, não seria necessário afrouxar mais as relações em benefício de um espaço de atividade criativa. De modo que o autor já identificava a racionalidade formal presente em todas as manifestações da vida social, sem, com isso, abalar a criatividade. Tanto que identificou a racionalização, inclusive, em padrões musicais, lugar onde, supostamente, a criatividade deveria se sobrepor.

Desse modo, e em face do que foi dito até aqui, chegamos a uma condição de argumentar que, embora entre Mills (1975), Habermas (1983) e Santos (1997) exista uma proximidade de perspectiva em relação à matriz weberiana, existe também, simultaneamente, uma diferença que os distancia de Max Weber. Enquanto neste último a racionalidade formal-legal (burocrática) e, conseqüentemente, o Estado possuem uma importância bastante grande, naqueles essa questão enquanto aprisionada ao Estado torna-se periférica, sendo privilegiadas outras esferas (razão substantiva, em Mills (1975); agir comunicativo, em Habermas (1983); mini-racionalidades, em Santos (1997). Pode-se atribuir isso até mesmo às características identificadas na origem da discussão e que os autores, cada qual a seu modo, criticam e desejam ver superada. Pela ordem aqui apresentada: racionalidade sem razão; repressão objetivamente supérflua; e racionalidade irracional.

Em vista disso, nesta dissertação, interessa resgatar o Estado para o centro do debate, acompanhado da discussão acerca de sua racionalidade intrínseca. Para isso, nos valem da perspectiva teórica de um autor contemporâneo a essa discussão e interessado pelas questões relacionadas à estruturação do Estado capitalista. Assim, inserimos com destaque, nessa revisão, o sociólogo Claus Offe.

3. 3 CLAUS OFFE: RACIONALIDADE TRIDIMENSIONAL E CONTRADITÓRIA

Primeiramente Offe destaca o fato de que, se por um lado a racionalidade burocrática-formal recebe de Weber o *status* de possibilidade máxima de desempenho e de eficiência da ação, constituindo-se assim como um verdadeiro modelo de excelência, devido a suas qualidades puramente técnicas, por outro lado é comum, também, essa mesma burocracia ser adjetivada negativamente, por outros, como inflexível, rígida, deficitária, retrógrada, conservadora etc.

Para Offe, a explicação dessa distinção encontrada na realidade empírica

deve-se a que, ao contrário do que imaginava Weber, a dominação burocrática não ser baseada em um critério único e estruturalmente irreversível: o técnico, uma vez que não se demonstra, na prática, tão autossuficiente em questões de capacidade técnica especializada instalada – que teoricamente seria obtida pela presunção de competência do funcionalismo público através da detenção de diplomas e certificados, cuja validade seria para sempre generalizável no tempo – quanto se argumentava que fosse. Isso, segundo Offe, gera inclusive dúvida e discussão acerca da própria capacidade de legitimação, por uma via exclusivamente burocrática formal-legal. Pois, conforme o autor procura demonstrar, a administração estatal burocrática tende a recorrer a especialistas e consultores externos, bem como a sistemas de informações idem. Além, principalmente, da ocorrência de reformas, que sempre acabam acontecendo, até mesmo com certa regularidade. Tudo isso, contradizendo a lógica weberiana da eficiência burocrática. Nas palavras do autor:

em uma situação caracterizada pela certeza de que a próxima emenda da lei universitária, da aposentadoria e do imposto virá com certeza, não somente se perde, no sentido weberiano, a previsibilidade e a calculabilidade da ação burocrática para todos os participantes, como a administração se priva a si mesma da legitimação legal para justificar o momento e o conteúdo da emenda por ela proposta (OFFE, 1984, p.223).

Para Offe, o cerne do problema consiste no entendimento que Weber possuía de que a eficiência da racionalidade burocrática-formal corresponderia à aplicação integral e sem distorções das normativas legais, que, desse modo, seria independente da vontade do ator que a executa. De modo que esse tipo de racionalidade constitui para Weber “aquela forma de organização da ação social (improvável e rica em prerequisites [*sic*]) que não pode tematizar suas próprias premissas” (OFFE, 1984, p.217). Haveria assim uma adequação total entre o texto da ação e a execução da ação. Ao que Offe acrescenta: “É nisso que se baseia também a divisão rígida entre administração e política, prevista no tipo ideal burocrático” (1984, p.217).

Por estes motivos, Offe argumenta que na ação racional burocrática conforme a expressão weberiana não está prevista, por exemplo, a possibilidade de negociação. Isto porque, quando acredita nas virtudes e no cumprimento estrito de regras gerais e rotinas fixas, ignora o fato de que as tarefas do Estado variam de

acordo com o contexto social, temporal e temático. Segundo o autor, atuando de acordo com estas condições predeterminadas, isto é, normatizadas, a ação burocrática fracassa toda vez que se defronta com realidades e situações que escapam ao controle dessas regulamentações, dado que a natureza de cada realidade ou as especificidades de cada momento podem torná-las impossíveis de serem padronizadas.

Logo, percorrendo a mesma trilha de Mills(1975), Habermas(1983) e Santos(1997), também Claus Offe argumenta que esse tipo de conduta burocratizada não pode significar racionalidade (adequação dos meios aos fins). Diz o autor que tal procedimento enquanto orientador da ação é antes uma “imposição de regras abstratas” (OFFE, 1984, p.218).

São basicamente dois os aspectos analíticos que conduzem Offe a essa conclusão que contesta a definição weberiana. O primeiro diz respeito ao fato de Weber não ter realizado uma diferenciação entre racionalidade da ação burocrática e processo de racionalização, tendo, ao contrário, estabelecido entre eles um *continuum*⁶⁸. Já, o segundo é, de acordo com o autor, imediatamente derivado do primeiro, e refere-se ao caso da existência de dois tipos de racionalidade que não são necessariamente compatíveis, mas que convivem no interior da estrutura organizacional do Estado moderno: uma racionalidade burocrática aliada a uma racionalidade política (também chamada por Offe de *política administrativa sócio-estatal*).

Essas duas racionalidades confrontadas acabam por se colocar diante de um impasse, que é recíproco, entre a organização administrativa existente e a

⁶⁸ Offe não chega a desenvolver argumento algum sobre esse aspecto. Limita-se a fazer referência a que tal diferenciação foi motivo de discussão por Marcuse e por Luhmann. Nesse sentido, ressaltamos que o texto de Habermas utilizado por nós neste capítulo parte da leitura crítica de Marcuse sobre Weber, sobre as quais Habermas considera, tanto uma quanto outra, serem insuficientes. Motivo esse que o leva a discorrer propositivamente sobre a temática. Conforme exposto: “A dificuldade apenas abafada por Marcuse, quando fala do teor político da razão técnica, é a de determinar categoricamente de maneira exata o que significa o fato de que a forma racional da ciência e da técnica, ou seja, a racionalidade incorporada nos sistemas do agir-racional-com-respeito-a-fins venha a se expandir, chegando a tornar-se a forma de vida, ‘totalidade histórica’ de um mundo do viver. Com a racionalização da sociedade, Max Weber quis designar e explicitar esse mesmo processo. Acho que nem Max Weber nem Marcuse conseguiu fazê-lo satisfatoriamente. Por isso, gostaria de tentar reformular o conceito weberiano de racionalização dentro de um outro sistema de referência para, a partir desse fundamento, examinar a crítica de Marcuse a Max Weber, bem como a sua tese da dupla função do progresso técnico-científico (enquanto força produtiva e enquanto ideologia)” (HABERMAS, 1983, p. 319).

capacidade de desempenho exigida⁶⁹. Offe afirma, inclusive, que a discrepância entre essas duas formas de racionalidade só tende a aumentar. Isso porque, em verdade, “a racionalidade burocrática não assegura, e possivelmente contraria, a racionalidade política do sistema nas condições do Estado de bem-estar capitalista” (OFFE, 1984, p.218). Nesse sentido, cita o autor duas ocasiões em que esse confronto pode ser notado de maneira mais evidente na organização estatal: a) o embate que envolve, nos momentos de planejamento orçamentário, a orientação referente à arrecadação de receitas e a orientação que se refere à alocação de despesas; b) o conflito estrutural na organização administrativa nas questões entre centralização e descentralização.

Tendo em vista a constatação dessa situação, Offe não se preocupa em descobrir qual dessas formas de racionalidade (burocrática ou política) predomina nestas ou naquelas burocracias estatais. Uma vez identificado o problema causador de conflito, o autor passa a refletir acerca das possibilidades de *estratégias* disponíveis – a despeito de serem elas utilizadas ou não, na execução de determinada ação – que, de alguma forma, possam viabilizar o funcionamento ou o equilíbrio de uma organização estatal.

Para realizar isso, Offe parte de um axioma (o reconhecimento da tensão insolúvel entre burocracia e política) e de uma hipótese (a insuficiência explicativa do paradigma weberiano da dominação legal). Diz ele:

O fato de que autores das orientações políticas e científicas mais distintas colocam hoje em dúvida a disjunção entre política e administração nos autoriza a partir, sem maiores provas, da realidade e relevância da política administrativa social-estatal, que substitui pelo menos parcialmente o tipo de dominação legal-burocrático (OFFE, 1984, p.220).

Com isso Offe propõe, de certa forma, um abandono da perspectiva weberiana em seu formato mais ortodoxo, tendo em vista a insustentabilidade de manutenção da separação (inclusive teórica) entre política e organização burocrática. Pois, de acordo com a lógica weberiana, em uma situação de

⁶⁹ Notadamente, esse é o tipo de debate que emerge na sociologia em um momento pós Max Weber – mais especificamente a partir da década de 1940 – com as discussões envolvendo *estrutura e função, sistema e ambiente*. Razão pela qual, antes de ser considerado um déficit weberiano, deve ser creditado como um avanço da teoria sociológica contemporânea em relação à clássica. Pois, conforme muito oportunamente adverte Giddens um clássico não se debruça, obrigatoriamente, sobre todas as questões possíveis (ver primeira nota, deste capítulo).

legitimação orientada pela racionalidade puramente burocrática, os *inputs* da ação (normas, regras, procedimentos predefinidos em relação à demanda) definiriam os *outputs* (respostas); quanto mais estes forem reflexos daqueles, mais racional seria considerada a administração. Para Offe, a situação de legitimação exige exatamente o contrário. Segundo esse autor, a eficiência e calculabilidade da racionalidade burocrática não pode ser mensurada e verificada pelo respeito às regras, mas, diferentemente, pela mobilização de recursos adequados que procuram atingir determinados resultados desejados, ou seja, buscar a real efetividade de uma adequação dos meios aos fins. Temos implícita aqui a crítica de que a burocratização, em seu sentido mais *stricto*, leva os meios a se tornarem os próprios fins.

Portanto, enquanto no primeiro modelo (burocrático) os *inputs* constituem os únicos “propulsores” decisivos, responsáveis por todos os “outros” possíveis, no segundo – a política administrativa sócio-estatal – os resultados projetados da ação administrativa (tarefas e sua realização) vêm em primeiro lugar, como critérios de avaliação para a ação administrativa interna e seu processo decisório. São eles que determinam quais os *inputs* que precisam ser obtidos e usados. A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos [...] As premissas da ação administrativa não são mais *regras* que precisam ser seguidas sem restrições, e sim *recursos*, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas (OFFE, 1984, p.220-221, grifos no original).

Então, diz Offe que a ação do Estado precisa se adequar tanto ao aspecto normativo (racionalidade burocrática) quanto ao que ele denomina de teleológico (racionalidade política), adquirindo com isso uma legitimação extra-legal. Para o autor, o fim da ação estatal é o atendimento das demandas sociais, por meio da realização de tarefas com foco nos resultados concretos.

Destaca o autor, ainda, que esses dois tipos de racionalidade são de aspecto formal. No entanto, entendemos que o autor utiliza a expressão não no sentido weberiano – conforme visto anteriormente – mas como sinônimo de normativo e legal. Pois, indica o autor que a ação pode estar baseada e programada de acordo com o Parlamento (isto é, leis) ou com base em decisões ministeriais (por exemplo, portarias e resoluções).

Logo, para Offe, a racionalidade burocrática realmente orienta-se para seguir o modelo de Weber, ou seja, procura submeter a ação de forma a atender às regras legais da administração. De outro modo, a racionalidade política orienta-se para

atender às exigências externas à organização burocrática, ou seja, volta-se para as manifestações de requisições sociais.

Portanto, é necessário conjugar viabilidade técnica com aceitabilidade política para o movimento de convergência dessas duas racionalidades. No entanto, permanecerá a possibilidade de serem encontradas situações em que não são plenamente satisfeitos nenhum dos critérios de racionalidade, instalando-se assim o conflito, ou, nas palavras de Offe: fricções.

Assim, segundo Offe, pode-se lançar mão de uma terceira fonte de critérios de racionalidade: o consenso político. Isto é, a negociação que leva à harmonização de interesses, ao abrandamento de resistências, à seção de alguns espaços em troca da manutenção de outros etc.

Em vista disso, Offe rejeita a tese da divisão do trabalho, essa em termos de uma racionalidade – notadamente a política – indicar as diretrizes e a outra – a burocrática – passivamente operacionalizar e executar os procedimentos cabíveis e necessários de acordo com os parâmetros estipulados.

Da mesma forma, fica evidente a rejeição do autor ao pressuposto weberiano acerca da dominação dos funcionários. Para Offe, a decisão, em última instância, não pertence exclusivamente nem a uma nem a outra forma de racionalidade. Uma vez que ambas premissas racionais estão em grau de equivalência, “a parede que separava a administração da política desmorona” (OFFE, 1984, p.231).

Posto isso, afirma o autor: “encontramos um conceito de racionalidade tridimensional e contraditório, decisivo para a ação administrativa” (OFFE, 1984, p.231). Isto é, um conceito que considera na orientação racional da ação a necessidade de conformidade com a norma legal, a efetividade da adequação no atendimento das demandas, e a legitimidade adquirida pelo consenso político.

3.4 COMENTÁRIOS FINAIS

Apesar de comungarmos em grande medida com a argumentação crítica de Claus Offe frente à racionalidade burocrática weberiana, e considerá-la bastante apropriada e oportuna, temos para com ela dois poréns. Não fossem as referências ao contraditório e ao consenso, a elaboração teórica de Offe, nesse quesito acerca da racionalidade, apresentar-se-ia, diante de nossos olhos, como sendo a mais adequada possível.

Com efeito, em relação ao contraditório, consideramos essa percepção um equívoco quando aplicada à ação institucional do Estado. O fato de existirem lógicas distintas convivendo simultaneamente e no mesmo espaço – no caso especificamente da organização estatal moderna aqui discutida – não faz disso uma contradição. Pois, as duas, até que se prove o contrário, pretendem realizar a ação, contudo utilizando caminhos (racionalidades) diferentes, mas mantendo um objetivo final semelhante, quiçá igual. Isso as torna conflitivas em termos de perspectivas adequadas, mas não contraditórias. Há divergência em relação aos meios, mas não aos fins. Contraditório seria uma racionalidade desejar realizar determinada ação e mobilizar-se nesse sentido e a outra sem ter pretensão de realizar a ação e, assim, movimentar-se de modo a impedi-la – isto, obviamente, em condições normais, não aplicável para momentos atípicos, tais como boicotes ou greves. Somente nessa situação – em que há discordância no realizar ou não determinada ação – teríamos um cenário contraditório, pois não seria possível detectar um elemento comum, haja vista se direcionarem em sentidos opostos, havendo, desse modo, uma divergência irreconciliável.

Em relação ao consenso, nota-se certo diálogo de Offe com a perspectiva de Habermas, constatando-se a preferência pelo argumento deste em detrimento da elaboração teórica oferecida por Weber, acerca desse ponto. Vale rememorar que, na perspectiva weberiana, o consenso diz respeito à aceitação de um comportamento médio em uma determinada comunidade e que, assim, orienta as relações sociais, tendo, com isso, a característica de balizar uma tolerância. Já no pensamento habermasiano o consenso é o resultado alcançado pelo agir comunicativo e expressa a validação de um acordo dialogado para resolução, no máximo, de impasses ou de conflitos e, no mínimo, de questionamentos, tendo assim uma característica de entendimento intencionalmente motivado entre as partes. Mas que, sobretudo, expressa a ideia de convencimento.

Logo, considerando-se a terceira dimensão do conceito de Claus Offe, esta deliberadamente indica a necessária presença de negociações. Portanto, o sentido desse consenso é especialmente próximo ao de Habermas.

No entanto, presente em outro terreno, Habermas possui uma discussão instalada com Lyotard (1993) a qual, por questões de adequação ao tema deste

capítulo, não cabe trazer aqui⁷⁰. Contudo, vale registrar que concordamos em perspectiva com Lyotard acerca da inconveniência da adoção de uma possibilidade, ainda que hipotética, de ser instaurado em qualquer espaço social um consenso à moda habermasiana. Segundo Lyotard, toda ideia de consenso, por um lado, encobre uma violência, no sentido de perda por parte daquele que precisou, em alguma medida, abrir mão de algo; por outro lado, o consenso tende sempre a desconsiderar a diversidade e a diferença em prol de algo supostamente comum. De modo que não existe consenso, mas sim superação de vontades específicas, quando não se torna possível, viável ou desejável atender-se a todas e a cada uma, tal qual a volição apresentada.

Assim, onde Habermas e Offe afirmam existir consenso em verdade ocorre um processo de construção de certas maiorias ou manutenção de determinada hegemonia. Realidade que a ideia de consenso, por certo, esconde. Esse fato, em nosso entendimento, impossibilita, de forma prudente, até mesmo assumir o consenso enquanto tipo ideal, segundo as condições weberianas, cuja formatação pura não existe de forma efetiva na realidade.

Todavia, para efeitos de nossa análise, julgamos imprescindíveis a distinção e o posicionamento apresentados por Offe entre as racionalidades burocrática e política. Enquanto categorias de análise, elas auxiliam a localizar, situar, dimensionar, na ação institucional estatal, o peso do Estado e o peso do governo.

Por fim, gostaríamos de registrar, nesse momento, mais uma passagem do pensamento de Claus Offe extraída da argumentação específica da racionalidade da ação estatal em seus aspectos relacionados tanto as tarefas políticas quanto as administrativas. Sem desconsiderarmos que a fala encontra-se no campo do “dever ser”, não obstante, nos diz o autor que, defende ele a tese pela qual “o cidadão torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal” (OFFE, 1984, p.227). Esse enunciado, de forma cabal, representa a síntese do elo de vinculação mais forte, do signo de imbricamento mais intenso, existente entre a discussão travada até aqui com o conteúdo dos capítulos anteriores.

⁷⁰ Tal debate refere-se às delimitações e posturas acerca do entendimento sobre modernidade e pós-moderno, encontradas em cada autor.

CAPÍTULO 4 – PADRÕES DO FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ

A abordagem desenvolvida nos capítulos 1 e 2 procurou, principalmente, demonstrar que de acordo com os objetivos e atribuições historicamente determinadas à Política Social, bem como de sua organização no aparato administrativo estatal, exigem do Estado o desenvolvimento e aplicação de algumas estratégias para implementá-las, sendo o cálculo e a organização do volume de recursos despendidos uma delas. Essa tarefa, por sua vez, ocorre predominantemente via um instrumento denominado Orçamento Público. Longe de ser este uma etapa meramente de cunho econômico-financeiro, constitui-se em verdadeira arena de embate político em torno da definição da alocação dos ativos financeiros disponíveis. Nele pode-se observar de forma privilegiada o tipo e as condições de racionalidade empregada – segundo as categorias discutidas no capítulo 3 – em virtude dos resultados encontrados, quando confrontados com as regras estabelecidas vigentes.

Notadamente, o Orçamento Público envolve, simultaneamente, tanto questões inerentes à origem (previsão das receitas) quanto ao destino (fixação das despesas) dos recursos monetários extraídos da sociedade. Neste estudo, conforme anteriormente explicitado, foca-se apenas no direcionamento e na execução de uma parte dos dispêndios: o de assistência social, segundo o nível de agregação por Função Orçamentária.

Dessa maneira, tem-se, neste capítulo, a efetiva apropriação do objeto de estudo foco da dissertação, cuja justificativa e relevância consiste no fato de que “o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, se constituem em indicadores estratégicos para a análise das Políticas Sociais” (TAVARES, 2009, p.245). Por isso, intentamos a partir de agora realizar uma descrição do comportamento do financiamento da assistência social, no Paraná, nas três esferas de governo, buscando apreender analiticamente o sentido da racionalidade presente nos orçamentos. Ademais, cabe ressaltar que uma divisão rígida e estática entre categorias de racionalidade serve apenas de modelo metodológico para facilitar a comparabilidade. Assim, não se ignora que existe um grau bastante razoável de intercâmbio entre elas, não se apresentando cada qual, desse modo, de forma totalmente pura na realidade empírica. Contudo, acreditamos ser possível captar, à

luz das discussões efetuadas nos capítulos anteriores, a predominância de uma ou de outra.

Tendo em vista, então, que o objeto de estudo, aqui, consiste no financiamento orçamentário de políticas públicas num contexto de relações federativas, deseja-se observar os padrões que organizam e orientam a execução dos orçamentos públicos, via política de assistência social. Uma vez que, “uma análise do cofinanciamento permite, em certa medida, uma avaliação do próprio pacto federativo em vigor na política de assistência social” (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.8).

Por esse motivo, é necessário, em primeira instância, um caráter notadamente quantitativo de mensurar o volume e a forma como os recursos financeiros são dispendidos pelas unidades político-administrativas. Dessa forma, para ser possível a realização de uma tarefa com essa natureza, faz-se necessário debruçar-se sobre os registros administrativos institucionais, os instrumentos financeiros de gestão pública, além da legislação específica atinente à temática, ou seja, sobre os documentos oficiais disponíveis que, assim, serão a fonte de onde obteremos os dados para análise do objeto.

É o que passamos a apresentar agora.

4.1 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PÓS 1988

É no Orçamento Público que são definidas e administradas as receitas e as despesas dos poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo este assim, um instrumento de grande impacto na vida cotidiana dos cidadãos.

Muito além de ser um mecanismo, tecnicamente embasado, de cálculos numéricos para controle das contas governamentais, o Orçamento Público é uma arena de disputa em que

os objetivos de gastos do Estado e a definição sobre a origem dos recursos para financiá-los obedecem a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada na sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade (OLIVEIRA, 2009, p.84).

Obviamente, no Estado moderno esse embate em torno dos recursos financeiros disponíveis não ocorre de forma aleatória e destituída de critérios ou

regras. Ao contrário, são grandes os esforços por normatizar esse campo de atribuição do Estado, seja no intuito de padronização ou até mesmo de *accountability*.

No Brasil, o Orçamento Público envolve, de modo global, dois movimentos paralelos e complementares que compõem um Sistema: o Ciclo Orçamentário e o Processo Orçamentário.

De acordo com Oliveira (2009), o Ciclo Orçamentário pode ser organizado basicamente em três tipos distintos: *executivo*, *legislativo* e *misto*.

O ciclo do tipo *executivo* é mais comumente encontrado em regimes autoritários, uma vez que cabe exclusivamente ao Poder Executivo a responsabilidade por todas as etapas que exigem envolvimento com temáticas orçamentárias: elaboração, aprovação, execução e controle.

Já o tipo *legislativo* é característico de países com governo parlamentarista, no qual cabe ao Poder Legislativo as tarefas de elaborar e aprovar o orçamento, restando ao Poder Executivo a atribuição de executar o orçamento recebido do Legislativo.

Por sua vez, o tipo *misto* envolve uma interação entre Poder Executivo e Legislativo durante a elaboração do orçamento, ficando depois a execução a cargo do Executivo, e o acompanhamento e fiscalização como competências do Legislativo.

É possível encontrar na história do Brasil, de forma alternada em diferentes períodos, a presença de cada um desses tipos de orçamento. Atualmente, a forma em vigor caracteriza-se pelo tipo *misto*, vigente no país desde a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, de acordo com Mendes (2008) e Tavares (2009), o Ciclo Orçamentário brasileiro pode ser considerado como composto por um conjunto de quatro etapas.

A primeira delas diz respeito à *elaboração e apresentação* do orçamento. Essa etapa cabe ao Poder Executivo, sendo atribuição primeira a estimativa das receitas e posterior fixação de cotas de despesa para cada unidade orçamentária. Por isso, é uma fase eivada por intensa negociação. Assim, cada unidade, por sua vez, tenta barganhar mais recursos, além de ser sua atribuição também realizar a distribuição interna dos mesmos. Depois de ajustadas e consolidadas todas as propostas, o Executivo encaminha o projeto para o Legislativo.

Passa-se, então, à segunda etapa, qual seja, *aprovação e autorização*. Um dos primeiros exercícios realizados pelo Legislativo é o de conferir a estimativa de receitas realizadas pelo Executivo. Geralmente a proposta do Executivo é considerada subestimada. Então, ocorre uma reestimativa com elevação da receita que, assim, possibilita aos parlamentares realizarem emendas no orçamento, ou seja, mais despesas. Cumprido esse exercício, é elaborada uma proposta substitutiva que é colocada em discussão, para na sequência ser votada, podendo ser aprovada ou não. A aprovação significa a autorização Legislativa para o Executivo realizar a proposta. Esta segue então novamente para o Executivo, onde é sancionada e transformada em Lei. Antes, porém, o Executivo pode realizar vetos à proposta recebida do Legislativo.

Feito isto, inicia-se a terceira etapa: *programação e execução*. Conforme for sendo realizada a arrecadação das receitas, o poder central vai liberando os recursos para a realização das ações e programas previstos no orçamento. Somente o que estiver previsto no orçamento pode receber recursos. Por mais que uma atividade seja discutida em ambientes institucionais, se ela não constar no orçamento, de fato, não existe. Consiste essa etapa, assim, no controle do fluxo de entrada e saída de recursos dos cofres do Tesouro, que inegavelmente é perpassado pelo estabelecimento de prioridades, bem como de negociações para que as liberações ocorram e sejam evitados cortes ou contingenciamentos nos recursos autorizados.

Por fim, a quarta etapa consiste na *avaliação e controle*. Basicamente essa etapa é caracterizada pela fiscalização da execução do orçamento. Responsabilidade que cabe imediatamente ao Legislativo, mas que efetivamente, no Brasil, é realizada pelos Tribunais de Contas, configurando-se, assim, quase sempre como um procedimento *ex post*. Além desses, também deveria possuir papel de destaque a sociedade civil, principalmente pela atuação dos Conselhos setoriais de políticas públicas, de composição paritária entre governo e sociedade civil – caso este que inclui os respectivos Conselhos de Assistência Social, nas três instâncias político-administrativas.

A CF/88 apresentou também, no tocante ao ciclo orçamentário, o afã de disciplinar os procedimentos nesta seara. Por ser este tipo de conduta uma ideia-força presente em todo o texto constitucional supracitado, Bresser-Pereira (1996) é taxativo ao afirmar que a última Carta Magna promulgada no Brasil encontra-se

totalmente investida de *espírito burocrático racional-legal*, o que significa, segundo o autor, ênfase nos processos e no controle dos procedimentos, em detrimento da orientação pelo desempenho e para os resultados.

Sendo assim, como parte do processo de estruturação do orçamento público brasileiro em sua atual configuração e expressão existem, em atendimento ao dispositivo constitucional, três componentes principais e de natureza normativa distinta que, em teoria, estão integrados e articulados, e que acima de tudo devem estar em sintonia, a saber: Plano Plurianual de Aplicações (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). De modo que, tanto em termos gerais quanto especificamente aplicados à assistência social, “esses instrumentos representam um processo que busca *racionalizar a ação* determinando objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários para as ações, os programas, os projetos, os serviços e os benefícios estabelecidos” (TAVARES, 2009, p.245, grifo nosso)

Portanto, o PPA serve como instrumento de planejamento de ações governamentais no médio prazo (quatro anos). A vigência do PPA não se sobrepõe ao mandato governamental, sendo seu início no segundo ano do governo vigente e o término no primeiro ano do governo sucessor, ou seja, perpassa dois mandatos. Nesse instrumento devem estar contidos, qualitativa e/ou quantitativamente, os objetivos, as metas e os indicadores dos programas a serem executados pelo período de quatro anos. É esse documento que orienta a definição de prioridades de governo, bem como da partilha de recursos, na LDO e na LOA, respectivamente. É possível, durante sua vigência, proceder-se à revisão dos objetivos e das metas.

Já a LDO tem como principal função eleger e organizar as prioridades do PPA a cada ano, bem como orientar para que haja equilíbrio entre as receitas e as despesas, estabelecendo os limites de cada uma delas, mais as metas fiscais. Nela são definidas as alterações referentes à legislação tributária e também as autorizações atinentes aos cargos e carreiras do funcionalismo, assim como a contratação de mais pessoal. Atua como elo entre o PPA e a LOA.

Por fim, a LOA deve indicar os valores das fontes de receita e dos limites de gastos de todos os setores da administração pública para o próximo exercício financeiro. Uma peculiaridade da LOA é o fato de ela ser composta por três orçamentos: Orçamento Fiscal (contempla os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive suas fundações, fundos, órgãos e entidades da administração

indireta), Orçamento da Seguridade Social (abrange as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social) e Orçamento de Investimento das Estatais (trata das empresas públicas ou aquelas em que o poder público tenha maioria de capital social com direito a voto; esse usualmente, para fins de análise, é colocado separado dos demais, recebendo tratamento específico e diferenciado por parte tanto dos analistas quanto dos Tribunais de Conta das três esferas governamentais⁷¹).

Posteriormente à CF/88, outro dispositivo legal foi inserido nesse processo com o intuito de regulamentar, ainda mais, as regras do jogo orçamentário estatal. Trata-se da Lei Complementar n.101 de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traz como uma das suas finalidades orientar os respectivos governos para o equilíbrio das finanças públicas. Para isso, pode-se destacar os limites impostos pela Lei às três esferas de governo para gastos com pessoal e com endividamento⁷².

De qualquer modo, em seu aspecto lógico de encadeamento entre as partes, o Sistema Orçamentário Brasileiro prevê, e espera, que o PPA oriente a elaboração das respectivas LDOs sob sua vigência. Estas por sua vez, conjuntamente com o PPA, devem orientar a elaboração de cada uma das LOAs, que, conseqüentemente, estão referenciadas pelo mesmo período de abrangência. Desse modo, um instrumento não pode estar em desacordo com os demais. Por exemplo, as despesas da LOA não podem inviabilizar as metas fiscais da LDO, assim como esta não deve conter prioridades diferentes das apresentadas pelo PPA.

No entanto, pode-se depreender – ou no mínimo se esperar – que esse conjunto bastante imbricado de *vai e volta* entre esferas de poder, contendo agentes políticos e burocráticos dos mais diversos espectros e quilates, característico do

⁷¹ Embora esteja legalmente vedada a criação de novos, alguns municípios possuem e mantêm seus próprios Tribunais de Contas Municipais.

⁷² Contudo, entendemos que, em última instância, o principal objetivo da LRF é o de assegurar o pagamento da dívida pública. Isto porque, de acordo com o artigo nono da citada Lei, quando verificado que as receitas não serão suficientes para cumprir o estabelecido pelas metas fiscais, deverá ocorrer limitação de empenho e de movimentação financeira. No entanto, de acordo com o texto da LRF, não serão objeto de limitação às despesas aquelas previamente destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Como prova disso, podemos utilizar, embora não constituísse objetivo do autor realizar um confrontamento com a LRF, a análise efetuada por Mendes (2008) acerca do comportamento das despesas, por natureza, no orçamento federal em 2006. Demonstra o autor que para *Amortização, Refinanciamento, Juros e Encargos da Dívida*, 100% dos recursos disponíveis foram liquidados. Logo na sequência vêm as despesas com *Pessoal e Encargos Sociais*, atingindo 99% de liquidação dos recursos. Depois aparecem as *Outras Despesas Correntes*, com 95% e, por último, com apenas 33% dos recursos liquidados, as despesas em *Investimentos*.

ciclo orçamentário do tipo misto em um regime de governo representativo e democrático, resulta em um orçamento perpassado pelos mais diversos interesses, bem como de acordos internos e/ou externos ao governo. Provavelmente, ao fim e ao cabo de cada processo, nenhuma parte envolvida nessa trama esteja completamente satisfeita com o resultado obtido. Tendo, antes, em mãos um produto mais próximo do possível e do viável, do que daquele inicialmente desejado ou idealizado.

Assim, considerando esse multifacetado jogo político de trocas, concessões e persuasões, Mendes (2008), ao analisar o peso da racionalidade na execução do orçamento federal, chega a uma importante, interessante e curiosa conclusão:

Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político [...] a racionalidade sai pela porta dos fundos. Ações de governo ficam meses sem receber recursos e, ao final do ano (quando já está assegurado o superávit primário programado), ou em momentos de votações importantes no Congresso, são liberadas grandes quantias de recursos. A instabilidade e incerteza do fluxo financeiro impede uma adequada programação das ações, e muitas vezes forçam a realização de concorrências e contratações a toque de caixa. O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via PPA. O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA). (MENDES, 2008, p.9-10).

Então, é na LOA que estão, em primeira instância, cristalizadas e impressas as vontades e as disputas de forças por volume de recursos. Embora seja possível algum controle sobre sua efetiva aplicação, pois não é uma garantia irrestrita de cronograma de desempenho, sem dúvida alguma, consiste em um elemento chave do sistema, quer pela sua sistematização, quer pela sua potencial possibilidade de desvirtuação.

4.2 PPAs 2002 A 2011: CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

Tendo então a LOA esse lugar de destaque no Sistema Orçamentário Brasileiro – ainda que por vias tortas – neste estudo serão contemplados e observados dez exercícios fiscais, portanto dez Leis Orçamentárias Anuais, compreendendo a vigência de dois PPAs e meio, em cada esfera governamental.

Para todas elas o começo da série histórica aqui abordada é marcado pelo ano de 2002 pelos motivos apontados na Introdução do estudo.

Nos âmbitos federal e estadual, respectivamente, inicia-se o período de análise abordando-se os dois anos finais de referência do PPA 2000-2003 elaborado pelos últimos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Jaime Lerner. Na sequência, acompanha-se a totalidade dos PPAs elaborados sob a conduta dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva no plano federal e de Roberto Requião de Mello e Silva no plano estadual, isto é, PPA 2004-2007 e 2008-2011, sendo que esses últimos, conforme exposto anteriormente, encerram-se no primeiro ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff e do governador Carlos Alberto Richa.

Já na esfera municipal observa-se, em relação às unidades subnacionais paranaenses, a execução orçamentária operacionalizada na integralidade de abrangência dos PPAs 2002-2005 e 2006-2009, mais a realizada nos dois anos iniciais do PPA 2010-2013.

Assim, para todos os casos, a referência do começo de um mandato eletivo governamental como balizador da análise não é colocada em primeiro plano, pelas razões que serão apresentadas adiante no decorrer da explanação.

Apesar disso, pode-se destacar, de forma breve, algumas vicissitudes e particularidades do período em análise, segundo o espectro do sistema político partidário brasileiro, ainda que não seja objetivo específico deste trabalho operar uma leitura acerca da atuação, *strictu sensu*, dos agentes políticos de modo individualizado.

No entanto, destaca-se que no primeiro ano da série histórica havia uma coalizão política-programática entre os poderes executivos do governo federal, do estadual e da capital paranaense, mais uma maioria relativa nos demais municípios do Paraná aliada ao governo central, segundo a composição partidária apresentada naquele momento.

Nesse aspecto, parte expressiva da literatura de análise no campo das ciências sociais tende a classificar esse bloco partidário que comandou o país no final do século XX e no começo da primeira década do século XXI, como de ideário *Neo-liberal*, cujo mote baseia-se na perspectiva do Estado mínimo, isto é, um tipo-ideal de Estado que é orientado a cumprir tarefas que abarquem apenas funções consideradas exclusivamente estatais, ou seja, que envolvem questões de legislação, tributação, justiça, segurança nacional e poder de polícia, devendo ser as

demais funções, entendidas como não exclusivas, tais como assistência social, educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, entre outras, ser preferencialmente delegadas aos critérios e regras do mercado.

De modo distinto, no último ano da série histórica encontra-se uma configuração em que existe divergência no campo ideológico entre os mandatários do governo federal e do governo estadual. No caso do chefe do executivo da capital do Paraná, o partido do governante hora de plantão⁷³ encontra-se na confortável posição de compor as bases de sustentação de ambas as esferas superiores de administração estatal. Contudo, o PPA da capital paranaense no momento de sua elaboração foi conduzido por partido opositor ao governo central.

Por conseguinte, na faixa temporal imediatamente intermediária entre os extremos, isto é, 2003 a 2010, possuía, então, uma relação de apoio político entre as esferas federal e estadual que se baseava, entre outras questões, no alinhamento do discurso contrário ao modelo dos governos antecedentes. Essa mudança de orientação programática liderada pelo governo central começa a ser classificada, em âmbito acadêmico, como *Novo Desenvolvimentismo* (OLIVA, 2010), por buscar integrar nas funções do Estado a estabilidade econômica com distribuição de renda e inclusão social.

Por seu turno, no âmbito municipal, excluindo-se a capital do Paraná, a partir de 2006, os PPAs elaborados contaram com um crescimento do partido do governador, assim como de partidos que compunham a base aliada do governo federal. Isso se torna ainda mais denso com o fato de restarem na oposição ao governo federal apenas quatro partidos⁷⁴ com representação no Congresso Nacional. Esse movimento situacionista, na representação partidária no âmbito municipal, se replica de forma ampliada no PPA 2010-2013.

Todos esses arranjos partidários por esferas de governo podem ser observados na distribuição apresentada no quadro 1. Nele procurou-se realizar uma caracterização dos municípios paranaenses, segundo a distribuição pelo porte populacional utilizada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

⁷³ O prefeito da capital, reeleito em 2008, Beto Richa, do PSDB, renunciou ao cargo em abril de 2010 com vistas a concorrer (e vencer) as eleições para Governador do Estado no mesmo ano. Em seu lugar, passou a ocupar o Paço Municipal curitibano o até então vice-prefeito eleito Luciano Ducci, do PSB.

⁷⁴ São eles: PSDB, PFL (atual DEM), PPS e PSOL.

QUADRO 1 - VIGÊNCIA DO PPA, SEGUNDO PARTIDO DO CHEFE DO EXECUTIVO QUE O ELABOROU, POR ESFERA DE GOVERNO

PPA	ANO															
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
FEDERAL	PSDB (FHC II)															
ESTADUAL	PT (LULA I)															
	PT (DILMA)															
Metrópole	PFL (LERNER II)															
	PFL (TANIGUCHI II)			PMDB (REQUIÃO II)				PSDB (RICHA I)				PSDB (REQUIÃO III)			PSDB (RICHA II)	
	5 PSDB (29,4%); 3 PFL (17,6%); 3 PP (17,6%); 3 PPS (17,6%); 1 PT (17,6%); 1 PDT (5,9%); 1 PMDB (5,9%); 1 PTB (5,9%); 1 PRP (5,9%); 1 PSB (5,9%); 1 PT (5,9%); 1 PTC (1,8%).				3 PSDB (17,6%); 3 PP (17,6%); 3 PPS (17,6%); 2 PDT (11,8%); 2 PMDB (11,8%); 1 PFL (5,9%); 1 PRP (5,9%); 1 PSB (5,9%); 1 PT (5,9%); 1 PTC (1,8%).				3 PSDB (17,6%); 3 PP (17,6%); 3 PPS (17,6%); 2 PDT (11,8%); 2 PMDB (11,8%); 1 PFL (5,9%); 1 PRP (5,9%); 1 PSB (5,9%); 1 PT (5,9%); 1 PTC (1,8%).				5 PDT (29,4%); 5 PMDB (29,4%); 3 PP (17,6%); 1 PSC (5,9%); 1 PSDB (5,9%); 1 PT (5,9%); 1 PTB (5,9%); 1 PTC (1,8%).			
	4 PSDB (28,6%); 2 PMDB (14,3%); 2 PP (14,3%); 2 PPS (14,3%); 1 PFL (7,1%); 1 PRP (7,1%); 1 PT (7,1%); 1 PTB (7,1%); 1 PTC (1,8%).				5 PMDB (35,7%); 2 PDT (14,3%); 2 PPS (14,3%); 2 PSDB (14,3%); 1 PP (7,1%); 1 PSB (7,1%); 1 PTC (1,8%).				5 PMDB (35,7%); 2 PDT (14,3%); 2 PPS (14,3%); 2 PSDB (14,3%); 1 PP (7,1%); 1 PSB (7,1%); 1 PTC (1,8%).				5 PMDB (35,7%); 4 PSDB (28,6%); 1 PDT (7,1%); 1 PP (7,1%); 1 PPS (7,1%); 1 PSB (7,1%); 1 PTB (7,1%); 1 PTC (1,8%).			
	13 PMDB (23,6%); 9 PSDB (16,4%); 8 PTB (14,5%); 7 PFL (12,7%); 7 PP (12,7%); 4 PPS (7,3%); 2 PDT (3,6%); 2 PSC (3,6%); 1 PRP (1,8%); 1 PSB (1,8%); 1 PT (1,8%); 1 PTC (1,8%).				13 PMDB (23,6%); 8 PDT (14,5%); 8 PSDB (14,5%); 6 PPS (10,9%); 5 PTB (9,1%); 4 PFL (7,3%); 4 PT (7,3%); 2 PP (3,6%); 1 PHS (1,8%); 1 PRP (1,8%); 1 PSB (1,8%); 1 PT do B (1,8%); 1 PTC (1,8%).				13 PMDB (23,6%); 8 PDT (14,5%); 8 PSDB (14,5%); 6 PPS (10,9%); 5 PTB (9,1%); 4 PFL (7,3%); 4 PT (7,3%); 2 PP (3,6%); 1 PHS (1,8%); 1 PRP (1,8%); 1 PSB (1,8%); 1 PT do B (1,8%); 1 PTC (1,8%).				15 PMDB (27,3%); 10 PP (18,2%); 8 PSDB (14,5%); 5 PT (9,1%); 4 PTB (7,3%); 3 PDT (5,5%); 3 PR (5,5%); 2 PPS (3,6%); 2 PSB (3,6%); 1 DEM (1,8%); 1 PMN (1,8%); 1 PSC (1,8%); 1 PTC (1,8%).			
Pequenos II	78 PSDB (25%); 72 PFL (23,1%); 66 PMDB (21,2%); 31 PTB (9,9%); 17 PP (5,4%); 16 PDT (5,1%); 9 PPS (2,9%); 9 PSL (2,9%); 5 PT (1,6%); 2 PRP (0,6%); 2 PSB (0,6%); 2 PSC (0,6%); 2 PST (0,6%); 1 PSD (0,3%).				101 PMDB (32,4%); 37 PSDB (11,9%); 32 PDT (10,3%); 31 PP (9,9%); 23 PPS (7,4%); 23 PT (7,4%); 20 PFL (6,4%); 19 PTB (6,1%); 10 PL (3,2%); 8 PSL (2,6%); 4 PSB (1,3%); 2 PRP (0,6%); 1 PSC (0,3%); 1 PSD (0,3%).				101 PMDB (32,4%); 37 PSDB (11,9%); 32 PDT (10,3%); 31 PP (9,9%); 23 PPS (7,4%); 23 PT (7,4%); 20 PFL (6,4%); 19 PTB (6,1%); 10 PL (3,2%); 8 PSL (2,6%); 4 PSB (1,3%); 2 PRP (0,6%); 1 PSC (0,3%); 1 PSD (0,3%).				111 PMDB (35,6%); 31 PDT (9,9%); 28 PSDB (9%); 26 PT (8,3%); 25 PP (8%); 20 DEM (6,4%); 18 PR (5,8%); 17 PTB (5,4); 14 PPS (4,5%); 9 PSB (2,9%); 3 PV (1%); 2 PMN (0,6%); 2 PRTB (0,6%); 2 PSC (0,6%); 2 PSL (0,6%); 1 PC do B (0,3%); 1 PRP (0,3%).			
Pequenos I																

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral
Elaboração própria.

Nota: Nas eleições municipais de 2000 foi eleito prefeito de Salto do Itararé o candidato do PSD, cuja legenda do partido era 41 e que posteriormente foi incorporado ao PTB. Distinguindo-se, então, do PSD, criado em 2011. Conforme informação do TSE:

"Em 20/1/2003, o Delegado Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro, Sr. Itapua Prestes de Messias, protocolizou, neste tribunal, pedido de incorporação do PSD ao PTB, originando a Petição nº 1304, classe 18, deferida em sessão do dia 20/2/2003, Resolução nº 21.350, publicada no Diário da Justiça do dia 13/3/2003".
Disponível em <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>. Acesso em dezembro de 2012.

4.3 SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: TIPOLOGIA DE ANÁLISE

Outra tarefa que cabe ao Orçamento Público, em países federativos como o Brasil, é a de realizar a distribuição dos recursos arrecadados de forma a eliminar, ou pelo menos aliviar, as desigualdades regionais. Para que isso ocorra de forma eficaz é necessário, segundo Prado (2001), que haja um equilíbrio entre as competências tributárias de cada unidade subnacional, a divisão e responsabilidade de encargos e atribuições entre os níveis de governo, juntamente com um sistema de transferências de recursos intergovernamentais adequado.

Debruçando-se sobre os sistemas de transferências intergovernamentais existente no Brasil, Prado (2001) estabelece algumas importantes classificações e distinções conceituais, chegando inclusive a propor um esquema analítico. Para se proceder à análise dos documentos na pesquisa que aqui se pretende realizar, optamos por seguir em nosso objeto de estudo parte da tipologia desenvolvida pelo autor, de forma a tornar possível a organização e sistematização dos dados selecionados. Basicamente, três foram os motivos decisivos para essa escolha metodológica de modelo de análise: primeiro, pelo fato de o autor apresentar um esquema analítico para a estrutura do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais; segundo, por o autor trabalhar numa perspectiva weberiana que “busca identificar categorias básicas e genéricas, ‘tipos ideais’, constituindo um modelo geral em princípio passível de aplicação em qualquer federação” (PRADO, 2001, p.15); terceiro, possui ainda a vantagem de apresentar uma avaliação que trata da distribuição vertical de recursos, bem como do financiamento dos municípios por faixa de tamanho populacional, o que vai ao encontro do modelo adotado pela PNAS, ora em tela.

Assim, no Brasil, a arrecadação tributária encontra-se em sua maior parte concentrada na esfera federal. Contudo, curiosamente, o imposto de maior arrecadação encontra-se nas mãos dos governos estaduais. Trata-se do *Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação* (ICMS). Este, conforme Abrucio (2002), representa 30% da arrecadação total realizada no Brasil.

Essas duas características do Sistema Tributário Brasileiro levam à utilização

de três principais mecanismos de transferências e que possuem naturezas distintas: a *devolução tributária*, as *transferências compensatórias* e as *transferências redistributivas*. Enquanto as devolutivas e compensatórias guardam relação com as bases tributárias de uma determinada região ou território, as redistributivas não.

A *devolução* ocorre quando um ente, em relação a determinado tributo, é arrecadador substituto, total ou parcial, de outro ente, isto é, embora seja um nível específico de governo o responsável por realizar a cobrança, não é ele o detentor da totalidade do arrecadado, pois uma parte da arrecadação é devolvida ao respectivo nível de governo, de acordo com a jurisdição ou base territorial onde se deu a origem do recurso, ficando outra parte com o ente superior que realizou a arrecadação. É o caso, por exemplo, do *Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural* (ITR), pois neste a União é a responsável pela arrecadação, mas fica com 50% do valor arrecadado, devolvendo os 50% restantes para o município de origem onde se encontra a propriedade. Regra semelhante no plano estadual vale para a cobrança do *Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores* (IPVA), haja vista que a cobrança é realizada pela esfera estadual de governo, mas 50% do valor arrecadado é destinado ao município onde o veículo foi licenciado.

Já as *transferências redistributivas* são caracterizadas como aqueles em que ocorre a entrega de receitas a níveis inferiores de governo que, segundo o sistema tributário vigente, eles não teriam como arrecadar. Nesse caso, o ente superior atua como o arrecadador geral e realiza a distribuição final de acordo com critérios de partilha que não guardam relação com as bases jurisdicionais tributárias, mas sim com base em parâmetros que buscam proporcionar suplementação orçamentária a localidades com maiores dificuldades de alavancar o dinamismo de sua economia. Tudo isto com o intuito claro de reduzir as disparidades regionais. No Brasil, as principais transferências nessa modalidade são os *Fundos de Participação dos Estados* (FPE) e os *Fundos de Participação dos Municípios* (FPM). Como um exemplo da composição desses fundos temos que, independentemente da matriz de origem, 21,5% do total arrecadado com o *Imposto Sobre Produtos Industrializados* (IPI) é destinado ao FPE, ao mesmo tempo em que 22,5% é destinado ao FPM.

Já as *transferências compensatórias* são aquelas que se destinam exclusivamente a cobrir determinadas perdas de arrecadação em virtude de algum elemento legal, como, por exemplo, de desoneração fiscal. No Brasil, temos desde a CF/88 o *Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados*

(FPEX), destinado a compensar os estados exportadores pela perda de receita em virtude da política nacional de concessão de incentivos às exportações.

Dessa forma temos, então, segundo Prado (2001) e tomando como base de referência a maior esfera de governo, um cenário onde primeiramente existe o que se chama de *Receita Arrecadada*, o que não é sinônimo de *Receita Própria*, uma vez que precisa haver a *devolução tributária*. Após essa operação ocorrer, tem-se então, nesse nível de governo, a *Receita Própria Bruta*. Na sequência são realizadas as *transferências compensatórias*, sendo o montante restante a *Receita Própria Líquida*. Com base nessa etapa é necessário ainda realizar a partilha dos recursos de acordo com as regras vigentes para as *transferências redistributivas*, para só então ter-se a efetiva *Receita Disponível* pela respectiva esfera de governo. Note-se que, no percurso desse caminho, até aqui, foram cumpridas apenas exigências legais, ou seja, foram obedecidos os ritos da racionalidade burocrática. Logo, até esse momento os recursos foram destinados de acordo com a atuação do Estado, independente da vontade dos governos.

Contudo, ainda é possível haver a manifestação da vontade política. Trata-se da possibilidade de, diante dos recursos da *Receita Disponível*, realizar *transferências discricionárias* (também chamadas de *voluntárias ou negociadas*), isto é, sem qualquer obrigação de cunho legal. São possibilidades dessa modalidade, por exemplo, a celebração de convênios e acordos de cooperação técnica. Logo, depois de mais essa etapa, que é opcional, chega-se, finalmente, à *Receita Final* da esfera de governo.

Pode-se perceber esse fluxo acima descrito, observando-se a figura 1, a seguir, elaborada por Prado (2001).

Esse aspecto residual desempenhado pelas transferências discricionárias frente às outras três principais formas é o que podemos considerar como exemplo de transformação e materialização de uma racionalidade política em racionalidade burocrática. Pois, o desejo de garantir maior liberdade e segurança orçamentária aos estados e municípios retirou poderes de barganha da União no momento em que foram reduzidos os volumes de transferências negociadas em balcão.

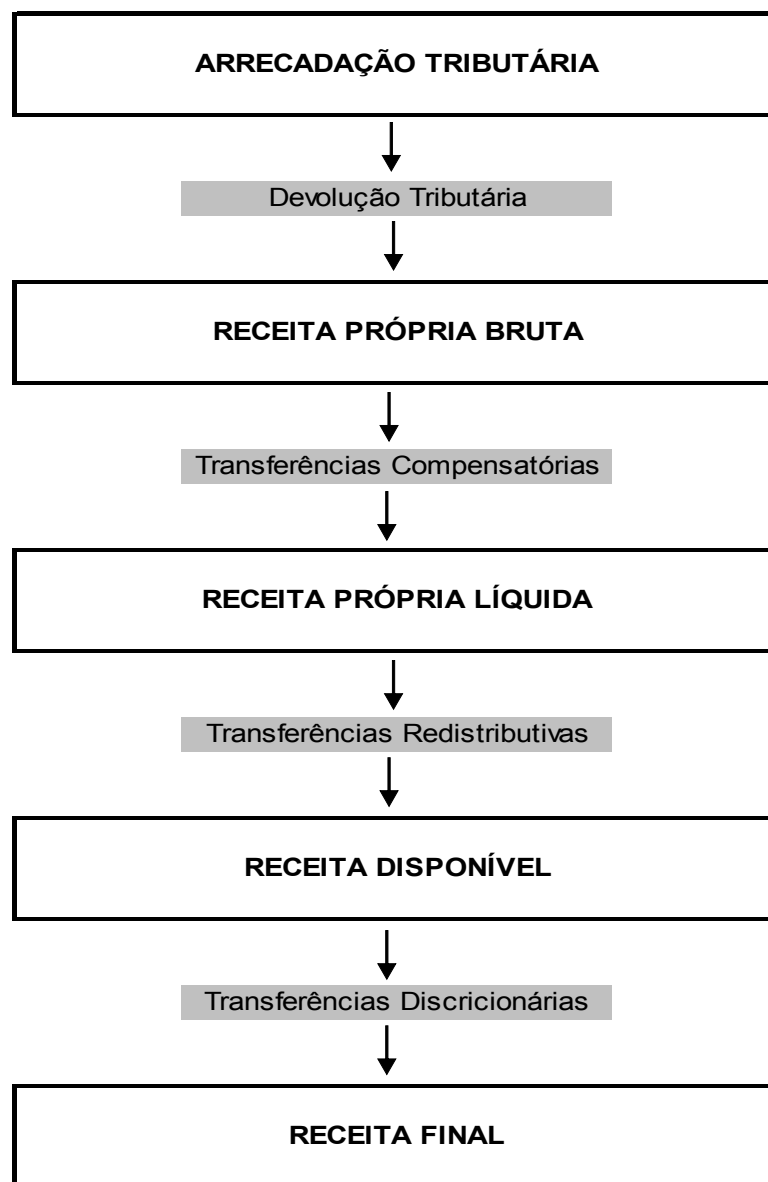
Sobre essa questão afirma Mora (2006):

A distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 caracterizou-se pelo aumento do peso dos Municípios em detrimento da União. Ainda que a participação dos Estados pouco tenha mudado após

1988, a estrutura de financiamento modificou-se com a redução das transferências negociadas em prol das constitucionais. A institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais significaria menor discricionariedade por parte do Governo Federal e maior independência dos entes da Federação. Desse modo, a Constituição de 1988 revelou uma intenção de aumentar a autonomia das unidades da Federação por intermédio de uma descentralização fiscal maior (MORA, 2006, p.240).

Para fins de análise podemos observar como isso ocorre efetivamente de forma empírica no país. Isto é, verificar o tamanho real da arrecadação de cada ente federativo, bem como o total final a sua respectiva disposição.

FIGURA 1 - MODELO ANALÍTICO PARA O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS BRASILEIRO



FONTE: Prado (2001)

Não constitui nosso objetivo, aqui, replicar todo esse processo para o período em análise. No entanto, é elucidativo perceber a diferença existente de recursos, nos três entes da federação brasileira, antes e após a efetivação desse processo de transferências intergovernamentais. Pode-se observar isto, de modo consolidado, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é a instituição oficial a deter a responsabilidade por efetuar essa mensuração na República brasileira, a partir da Carga Tributária Bruta (CTB) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Desse modo, temos na tabela 1 a situação de acordo com a arrecadação tributária e, na tabela 2, tem-se a configuração depois de efetuadas as transferências legais.

Observando, então, a série histórica mais recente⁷⁵ disponibilizada pelo IBGE, nota-se que a carga tributária brasileira ainda não atingiu os 35% do PIB. Contudo, apresenta uma tendência crescente, sendo a média encontrada no período a de 32,1%⁷⁶.

Todavia, em termos de arrecadação, existe quase que uma concentração absoluta de recursos tributários nos níveis superior e intermediário de governo, restando ao nível mais inferior um papel residual, em termos de capacidade de obter receitas próprias.

No entanto, o mais importante a ser destacado reside no fato de que é a União a maior detentora de recursos tributários mesmo após as transferências, a despeito de ser a instância que mais cede receitas. A média para o período de 1996 a 2009 registra que 67,2% da arrecadação está concentrada na União, mas que ela

⁷⁵ Situação em dezembro de 2012.

⁷⁶ Não consiste nosso objetivo, por razões de cunho metodológico, uma discussão aprofundada acerca das receitas. Mas vale registrar, para não deixar passar em brancas nuvens, que no que tange ao chamado peso da carga tributária no Brasil existem muitas posições divergentes. Por exemplo, enquanto Khair (2006), baseando-se na renda *per capita* brasileira, calcula que a carga tributária, em termos teóricos, deveria ser no país algo em torno dos 20%, Pochmann (2008) realiza uma crítica àqueles que, como Khair, com base na renda *per capita*, afirmam ser a carga tributária no Brasil elevada, pois, segundo ele, no Brasil a carga tributária é antes de tudo desigual entre os maiores e os menores estratos de renda. Nesse sentido, Salvador (2010) coloca a seguinte questão: “O problema central que deve ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil, mas quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro?” (SALVADOR, 2010, p.210). Essa, contudo, é uma questão que diversos autores, entre eles Oliveira (2009) e Castro (2012), têm apontado como resposta ao fato da carga tributária sobre a renda mensal das famílias brasileiras ser caracteristicamente regressiva, isto é, a carga tributária é mais pesada para os estratos de menor renda e mais leves para os que apresentam rendas maiores. Por sua vez, esse fato deve-se principalmente aos efeitos da chamada tributação indireta que incide sobre o consumo e a circulação de mercadorias, em detrimento dos impostos diretos, ou seja, aqueles referentes à renda e ao patrimônio.

TABELA 1 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA¹, TOTAL E SEGUNDO ARRECADAÇÃO POR ESFERA DE GOVERNO - BRASIL - 1996-2009

(%)

ESFERAS DE GOVERNO	ANO													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	28,6	28,6	29,3	31,1	31,6	31,9	32,3	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	34,9	33,7
Federal	18,9	19,2	19,9	21,4	21,5	21,3	21,8	21,2	21,9	22,8	22,9	23,5	23,3	22,2
Estadual	8,3	7,9	7,9	8,1	8,7	8,9	8,8	8,8	9,0	9,1	9,2	9,1	9,4	9,3
Municipal	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2

FONTE: IBGE - Sistema de Contas Nacionais

Nota 1: Impostos + Taxas + Contribuições / PIB

TABELA 2 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA¹, TOTAL E APÓS TRANSFERÊNCIAS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO - BRASIL - 1996-2009

(%)

ESFERAS DE GOVERNO	ANO													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	28,6	28,6	29,3	31,1	31,6	31,9	32,3	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	34,9	33,7
Federal	15,0	15,1	15,2	16,5	16,2	15,9	16,3	16,3	16,9	17,0	17,2	17,5	16,8	16,1
Estadual	8,4	8,2	8,3	8,4	9,3	9,4	9,4	9,1	9,3	9,8	9,8	9,8	10,2	10,1
Municipal	5,2	5,3	5,9	6,2	6,1	6,6	6,6	6,5	6,6	7,0	7,2	7,4	7,9	7,5

FONTE: IBGE - Sistema de Contas Nacionais

Nota 1: Impostos + Taxas + Contribuições / PIB

se apropria efetivamente de 50,8% dos recursos totais disponíveis.

Por outro lado, a esfera de governo que mais se beneficia com as transferências notadamente é a municipal, pois essa instância participa, em média, no período verificado, com 5,6% da arrecadação total e detém 20,4% do total dos recursos sob sua administração. Trata-se então de um expressivo volume de recursos que chega aos cofres municipais via devolução ou redistribuição tributária. Esse fato, ao mesmo tempo em que amplia sua capacidade orçamentária também o deixa totalmente dependente da capacidade institucional instalada nas outras esferas.

Já para a esfera estadual encontra-se um quadro de grande estabilidade, sem apresentar alterações acentuadas tanto na redistribuição vertical de recursos quando na evolução da participação percentual ao longo da série histórica. Embora tenha tido após a realização das transferências, no período destacado, um ligeiro ganho de receitas de, em média, 1,5 pontos percentuais, em verdade tem-se um cenário de equilíbrio constante. Assim, o volume de recursos repassado pelos estados aos municípios tende a ser repostado pelas transferências realizadas pela União aos estados.

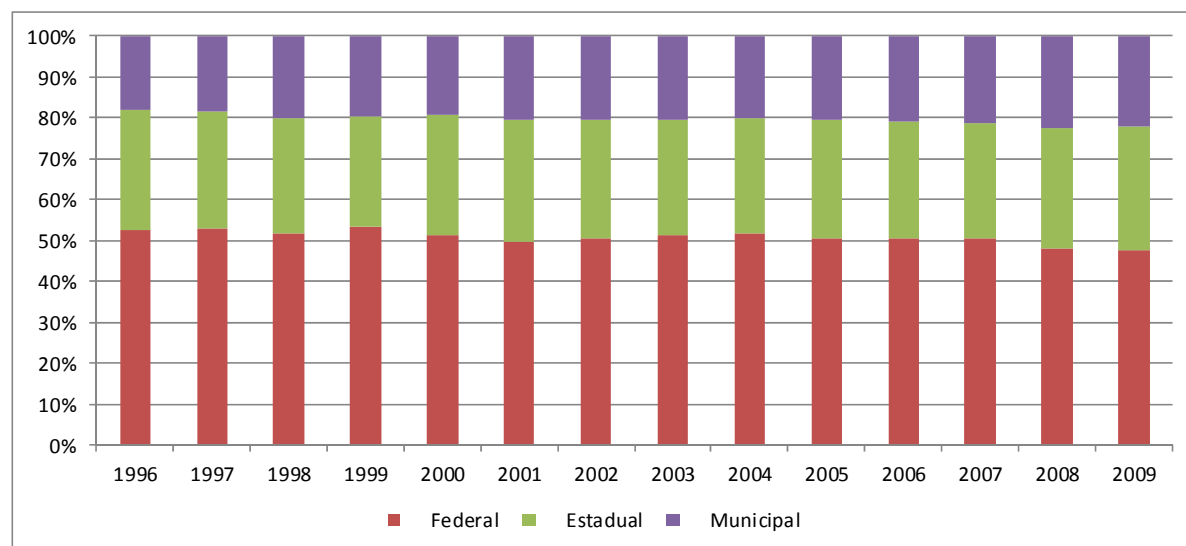
Esses dados aqui observados atualizam o já constatado em outro documento por Prado (2006), quando o autor, analisando o período de 1992 a 2000 no Brasil, afirma que:

O sistema de partilha de recursos tende a ser basicamente neutro para os Estados. Sua receita disponível é virtualmente idêntica à arrecadação na maior parte do período [1992-2000]; a beneficiária líquida do processo de partilha é a esfera municipal [...] Definitivamente, fica claro que a descentralização brasileira, no que se refere ao agente de dispêndio, é um processo de municipalização do gasto (PRADO, 2006, p.187).

Assim, o gráfico 1, a seguir, demonstra a evolução percentual, por esfera de governo, da apropriação final das receitas disponíveis no Brasil, após terem sido realizadas as transferências legais. Nele nota-se, nesses últimos anos, uma tendência ainda tímida de ampliação da participação da esfera municipal, que ultrapassou a casa dos 20%, e da redução do volume de recursos que restam sob competência da União que, nos últimos dois anos mensurados, tem ficado abaixo da faixa dos 50%, provavelmente expressando um efeito direto do fim da *Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e*

Direitos de Natureza Financeira (CPMF), em 2007.

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL FINAL DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR ESFERA DE GOVERNO - BRASIL - 1996-2009



FONTE: IBGE - Sistema de Contas Nacionais
Elaboração própria.

Conforme ainda a análise realizada por Prado, para o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro, em virtude das características de concentração da arrecadação nas instâncias superiores de governo foi estabelecida uma lógica de avultamento das receitas municipais com destaque para mecanismos onde “as receitas municipais deveriam ser complementadas com dois fluxos básicos de transferências: o Fundo de Participação dos Municípios, de natureza eminentemente redistributiva; e a cota-parte do ICM[S] — essencialmente uma devolução tributária” (PRADO, 2001, p.13).

Apropriando-se, então, dessa afirmação de Prado (2001), realizamos agora, na tabela 3, um exercício no qual procuramos demonstrar o peso relativo dessas duas principais formas de receitas nos orçamentos municipais aliadas às receitas tributárias próprias dos municípios⁷⁷. Ressalte-se que o FPM representa a principal transferência oriunda do governo federal, e o ICMS a principal transferência do governo estadual.

⁷⁷ São elas compostas basicamente por IPTU, ISS, taxas e contribuições de melhoria.

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE RECEITAS SELECIONADAS NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 2002-2011

ANO	RECEITAS MUNICIPAIS			SOMA= (A)+(B)+(C)
	Tributária Própria (A)	Cota FPM ¹ (B)	Cota ICMS ¹ (C)	
2002	16,8	17,4	16,8	51,0
2003	17,2	16,5	18,4	52,1
2004	17,1	16,9	18,4	52,4
2005	16,3	18,3	19,0	53,6
2006	16,4	18,0	18,0	52,4
2007	16,6	18,0	16,5	51,2
2008	16,1	18,5	15,1	49,7
2009	17,5	16,6	15,9	50,0
2010	18,2	16,1	15,8	50,1
2011	18,5	17,2	15,0	50,7

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA

Elaboração própria.

Nota 1: Após deduções do FUNDEF/FUNDEB.

Desse modo, conforme se pode constatar nos dados apresentados pela tabela acima, a tributação de competência própria dos municípios paranaenses, corresponde, em média, a menos de 20% da receita orçamentária, em toda a série histórica objeto de nossa análise. Assim, os municípios do Paraná têm seus respectivos orçamentos com uma escala de mais de 80% de dependência de transferências dos níveis superiores de governo. Além disso, essas três classes de receitas selecionadas correspondem à metade dos recursos disponíveis nos municípios do Paraná, confirmando assim a importância estratégica dessas cifras no planejamento das unidades subnacionais do estado, pois, conforme destaca Marta Arretche: “as transferências constitucionais são a principal fonte de receita da esmagadora maioria dos governos locais. Transferências negociadas têm um papel marginal nos cofres municipais” (ARRETCHE, 2012, p.20).

Ademais, sendo notório que os pequenos municípios, em termos populacionais, no Brasil como um todo, possuem reduzida densidade econômica, infere-se que nesses de forma inversamente proporcional ao seu tamanho, está o papel de relevância assumido pelas transferências em tela, principalmente no que cabe às do FPM. De outro modo, a capital e os grandes municípios levam alguma vantagem sobre os demais no sentido de possuírem uma maior base econômica que lhes permite um melhor desempenho da arrecadação própria, sem, contudo, possibilitar uma completa performance dessa como protagonista, diante do, ainda aqui, peso absoluto das transferências.

Além das formas de transferências, Prado também destaca em sua tipologia uma classificação que trata os recursos financeiros como *legais* ou *discricionários* quando relacionados ao orçamento cedente, e como *livres* ou *vinculados* quando pertencerem ao orçamento receptor. Essa tipologia permite observar a margem de atuação do Estado e a do governo, pois, apesar de estarem superpostas, é possível verificar distinções, uma vez que uma parte dos recursos é, por lei, já previamente “carimbada” (com destinação e aplicação definidas independentemente da vontade dos governantes), restando uma outra parcela para ser utilizada de acordo com o entendimento, orientação e prioridades de cada governo, já que as esferas de governo no Brasil possuem autonomia político-administrativa.

Assim, entende Prado (2001) por *recursos legais* aqueles que estão previamente definidos (origem, destino, percentual) em leis ou pela Constituição e são estruturais no sistema de transferências; por *recursos discricionários* os que não possuem correlação com uma determinada lei, seu fluxo é definido, frente a sua disponibilidade, na base da negociação entre governos ou na escolha de prioridades governamentais, possuindo caráter complementar no sistema; por *recursos livres* os que podem ser utilizados de acordo com a autonomia e decisão de cada ente federativo; e, *recursos vinculados* são os que, necessariamente estão condicionados, atrelados a uma determinada política, procurando-se estabelecer, com isso, um padrão mínimo de gasto uniforme.

Em relação aos municípios, essa tipologia é importante pelo fato de Prado (2001, 2006) constatar que as transferências redistributivas e devolutivas proporcionam aos municípios um representativo volume de recursos livres. Vejamos, nas palavras do autor:

os Fundos de Participação e o Sistema Cota-parte são os únicos que constituem transferências livres dirigidas ao orçamento do GSN [Governos Subnacionais], isentas de qualquer vinculação ou condicionalidade, exceto a vinculação constitucional genérica de 25% das receitas totais para gastos em educação. Dado esse caráter, os dois fluxos constituem-se em mecanismos redistributivos básicos das esferas federal e estadual. São eles os instrumentos disponíveis na Federação brasileira para ampliar a capacidade orçamentária geral dos GSN além do que eles próprios podem gerar a partir das possibilidades das suas economias. (PRADO, 2001, p.22).

No entanto, conforme Mendes (2008) e Oliveira (2009) é preciso destacar que, embora União e estados sejam os principais arrecadadores do sistema brasileiro, a despeito da forte descentralização de recursos para os municípios, e

mesmo após as transferências permanecerem com a maior parte dos recursos disponíveis, no Brasil recente a maioria absoluta do orçamento dessas instâncias encontra-se comprometida com despesas obrigatórias e com o pagamento da dívida pública. Segundo Oliveira (2009), com índices em torno de 80% e 12%, respectivamente. Atentar para esse fato elimina a falsa impressão de que as esferas superior e intermediária de governo tenham uma grande quantidade de recursos disponíveis para usufruírem de acordo com sua vontade. Ao contrário, assim como os recursos, as despesas discricionárias constituem uma pequena parcela do orçamento dessas instâncias governamentais.

Esse aspecto é reforçado, no que diz respeito à dívida pública, pela análise do gasto social federal, entre 1995 e 2001, realizada por Castro et al.(2006), quando os autores constatarem que nesse período houve “um deslocamento da prioridade para o pagamento de juros da dívida pública, o que acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo” (CASTRO *et al.*, 2006, p.165).

Contribui ainda mais para esse cenário de engessamento das despesas o fato de que “a Constituição proíbe que sejam cortadas despesas com pessoal e encargos sociais, com amortização e juros da dívida pública e com transferências constitucionais a estados e municípios” (MENDES, 2008, p.16).

Desse modo, para fins de análise, apresentamos, na tabela 4, uma aferição realizada por nós em relação às despesas discricionárias realizadas pela União frente às despesas totais. Observa-se que, embora nos últimos anos se tenha conseguido um aumento da participação das despesas discricionárias, realmente elas ainda ocupam uma pequena parcela do orçamento.

TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS NAS DESPESAS TOTAIS - UNIÃO - 2002-2011

Despesas Discricionárias	ANO									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Participação percentual no total das despesas	8,1	5,9	7,3	7,4	7,8	9,8	10,0	11,1	12,1	11,5

FONTES: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Orçamento Federal
Elaboração própria.

Em última instância, as despesas discricionárias representam o espaço orçamentário efetivamente existente para atuação do governo, ou seja, o restante é ocupado pela existência do Estado, seja em vista de seus compromissos assumidos (pagamento da dívida pública), seja para sua simples manutenção, para fazer

apenas com que a máquina ande e não pare (no caso das despesas obrigatórias).

Diante desse fato, é importante observar também o modo como esses recursos são alocados.

De acordo com a classificação por área⁷⁸ da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a grande beneficiada com a destinação das despesas discricionária são as políticas sociais (tabela 5). Em toda a série histórica aqui observada, essa área nunca teve participação nas despesas discricionárias abaixo dos 55%. De outra forma, a área menos contemplada sempre foi a de *Produção*.

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, POR ÁREA - UNIÃO - 2002-2011

ÁREA	ANO									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Política Social	60,8	68,5	66,8	61,3	63,6	57,3	59,6	55,9	55,0	60,6
Infraestrutura	19,1	12,3	12,4	17,1	15,6	21,8	21,1	23,6	23,6	22,1
Poderes de Estado e Administração	16,2	15,4	15,7	16,1	14,6	15,0	13,7	15,4	16,7	13,8
Produção	4,0	3,7	5,1	5,5	6,1	5,8	5,6	5,1	4,7	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Orçamento Federal

Elaboração própria.

Focando-se em um nível menor de desagregação, passando-se à composição das áreas, nos anos de 2002 e 2003 (gráfico 2), as três primeiras posições eram ocupadas por Saúde (40,9%), Educação (12,1%) e Defesa (8%). Ademais, pode-se notar que a política de Saúde esteve sempre como a prioridade máxima, ainda que venha apresentando uma tendência de queda na participação.

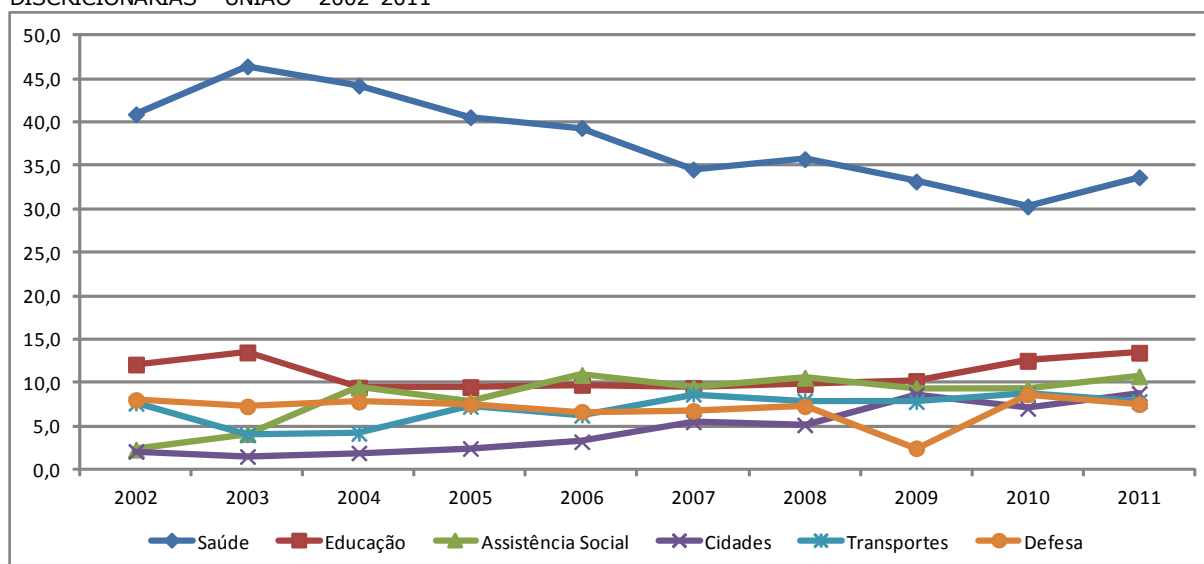
No que tange à política de Assistência Social, esta, em 2002, ocupava a décima posição em despesas discricionárias (2,3%). Já em 2004, quando há início de vigência de um novo PPA, passa a ocupar a segunda posição (9,5%), superando levemente a Educação (9,4%). A partir de então, Educação e Assistência Social alteram-se entre segunda e terceira colocação.

⁷⁸ Segundo a SOF, as áreas são compostas da seguinte forma:

- Política Social: Saúde; Assistência Social; Educação; Previdência Social; Trabalho e Emprego; Esporte, Cultura.
- Infraestrutura: Transporte; Ciência e Tecnologia; Cidades; Integração Nacional; Minas e Energia; Meio Ambiente; Comunicações.
- Produção: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Pesca e Aquicultura; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Agrário; Turismo.
- Poderes de Estado e Administração: Presidência da República; Ministério da Justiça; Fazenda; Relações Exteriores; Planejamento, Orçamento e Gestão; Defesa; Encargos Financeiros da União; Operações Oficiais de Crédito; Transferências a Estados e Municípios.

Já a Defesa, que iniciou a série histórica em terceiro lugar, encerra o período em sexto (7,5%), atrás ainda de Cidades (8,8%) e Transportes (7,8%).

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA PARTICIPAÇÃO DE POLÍTICAS SELECIONADAS NO TOTAL DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - UNIÃO - 2002-2011



FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Orçamento Federal
Elaboração própria.

Com isso, pode-se verificar que o pouco de recurso existente para ser aplicado de forma discricionária pelo governo federal é preferencialmente destinado às Políticas Sociais em geral e mais especificamente à Saúde, Educação e Assistência Social. Ressalte-se, uma vez mais, que esse é o *locus* estratégico, para o governo central, em termos de definição de sua agenda de atuação (o que em termos de nossa análise equivale à categoria de racionalidade política), dada a elevada participação com despesas já asseguradas pelas regras legais (categoria da racionalidade burocrática).

Em relação ao volume de recursos para ser utilizado de forma discricionária pelo governo do estado paranaense, existem indícios de que a situação é ainda mais limitada do que na esfera federal.

Segundo análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), para o exercício orçamentário de 2009, foi observado que:

o Orçamento do Estado do Paraná contém vinculações constitucionais e legais que absorvem 95% da arrecadação anual, tendo recursos livres para aplicação em ações do governo sem qualquer compromisso de ordem legal, a não ser a programação prevista na LOA, da ordem de 1 Bilhão de reais (PARANÁ, 2010, p.18).

Mais especificamente, em 2009 existiam R\$ 926 milhões em recursos livres, dentro de um orçamento de R\$ 19,6 bilhões, o que representava 4,7% das receitas orçamentárias do estado paranaense. Cenário que demonstra a extrema limitação do governo estadual em termos de possibilidades de aplicação de uma agenda própria de ações. Dito de outra forma, existiam apenas 5% de recursos disponíveis para que o governante executasse discricionariamente a sua própria racionalidade política.

Contudo, esse estágio, denominado por Lopreato (2006) de semiparalisia fiscal, não é uma peculiaridade do Paraná. De acordo com o autor, “a situação financeira dos governos estaduais é resultado de determinações que refletem o quadro geral de evolução do setor público brasileiro e não apenas a condição particular de determinada unidade” (LOPREATO, 2006, p.264).

Conforme aponta o próprio Lopreato (2002, 2006), mas também Abrucio (2002) e Mora (2006), a situação de deterioração dos orçamentos estaduais é resultado das crises do endividamento estadual, via suas próprias instituições bancárias, na década de 1980, mas também devido aos juros e condições impostas pelas políticas de estabilização fiscal efetuadas, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000. Isto é, os episódios atuais possuem antes uma relação com as trajetórias anteriores, ou seja, uma relação de *path dependence*, do que uma crise institucional recente.

Afirma Abrucio (2002), acerca desse processo que culminou em uma limitada capacidade de ação dos governos estaduais na federação brasileira:

o governo FHC foi maquiaveliano ao destruir praticamente todas os mecanismos predatórios presentes no estadualismo que vigorou na redemocratização. O fim dos Bancos estaduais e de outras “torneirinhas” dos governadores – a última foi a dos precatórios, ainda usada durante os primeiros anos FHC – , a renegociação da dívida dos estados e, sobretudo, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram modificações profundas no federalismo (ABRUCIO, 2002, p.234).

Infelizmente, para o nível estadual, não existe ainda uma ferramenta, disponibilizada publicamente, que permita realizar um nível menor de desagregação dos dados e que, assim, possibilite observar o comportamento das despesas discricionárias.

Porém, pode-se ter um bom indicador para verificar essa situação, relativa às

despesas discricionárias, quando se observa o volume de recursos aplicados na espécie de despesa intitulada *Investimentos* (tabela 6), pois, conforme definição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

As despesas discricionárias, também chamadas de *custeio e investimento*, são as despesas que o governo pode ou não executar, de acordo com a previsão de receitas. É sobre as despesas discricionárias que recai os cortes realizados no orçamento quando cai a previsão de receitas arrecadadas para o ano (BRASIL, 2011).

Somando-se a essa definição, conforme análise de Mendes (2008), acerca do orçamento do governo federal, é sobre os *investimentos* que, em última instância, acaba ocorrendo a maior parte do contingenciamento de verbas do Poder Executivo.

É elucidativo, ainda, sublinhar o diagnosticado pelo TCE-PR (PARANÁ, 2010) no exercício de 2009. Nesse ano, o Orçamento Geral do Estado tinha uma previsão de arrecadação de R\$ 22,6 bilhões. Contudo, a arrecadação efetiva possibilitou uma execução de R\$ 19,6 bilhões. Assim, com três bilhões a menos, foram necessárias alterações no orçamento. Nesse processo, por exemplo, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS-PR) foi o terceiro órgão que mais perdeu recursos no exercício. Sofreu um corte de 36,3% em suas cifras em relação ao orçamento inicial previsto. No entanto, quem mais perdeu recursos no momento da alteração orçamentária foi o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social, no qual foram extirpados nada menos do que 100% dos recursos previstos. Notadamente, este último é um fundo cuja finalidade baseia-se em investimentos. Como não existe obrigação ou vinculação legal mínima estabelecida para a construção de moradias, acaba sofrendo de forma mais acentuada os efeitos de uma instabilidade fiscal.

Com isso, mesmo sem previamente dimensionarmos os gargalos existentes, pode-se imaginar que um estado subnacional em que se chega ao ano de 2011 com 2,1% de capacidade de investimento, encontra-se em uma situação delicadamente sofrível, no que diz respeito a seus aspectos orçamentários.

TABELA 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS, POR ESPÉCIE - PARANÁ - 2003-2011

Despesa Fixada Final por Espécie	ANO								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pessoal e Encargos	47,1	47,4	42,9	49,9	47,2	47,5	46,3	49,4	53,7
Outras Despesas Correntes	32,8	35,0	37,7	36,0	35,4	38,5	36,2	36,8	36,2
Inversões Financeiras	0,0	0,1	0,0	-	0,0	0,0	1,5	2,0	1,2
Dívida: Juros e Encargos + Amortização	14,5	12,6	14,2	10,2	14,0	9,5	12,1	8,1	6,8
Investimentos	5,6	5,1	5,2	3,9	3,4	4,5	3,9	3,8	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Governo do Estado do Paraná, Balanço Geral do Estado

Elaboração própria.

Nota: dados para 2002 não localizados.

Além do mais, o fardo da dívida estadual é inegavelmente pesado. Sem ela o estado poderia quase que triplicar sua capacidade de investimento. Como se não bastasse isso, caso não ocorra nenhum problema em seu percurso para quitá-la ou não seja realizado nenhum novo endividamento, esse padrão só deve ser encerrado no ano de 2029, quando terminam as 360 prestações do refinanciamento da dívida estadual realizado em 1999 pelo *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*.

Esse cenário acarreta consequências das mais diversas ordens.

A capacidade da instância estadual em ser protagonista de qualquer processo em termos de políticas públicas parece estar seriamente comprometida. Mas, para além desse papel de coadjuvante na aplicação de funções estatais, a própria dinâmica da divisão de poderes perde um pouco de sua razão de ser. Isso porque, no caso específico do Paraná, na intermediação de interesses no processo orçamentário, “o Paraná tem tido uma tradição política assentada em valores tecnocráticos, o que talvez signifique menor espaço para a politização das finanças do estado” (SOUZA, 1998). Esse entendimento é ratificado por Schneider (2005), quando o autor analisa o processo orçamentário paranaense e verifica que este possui uma abordagem tecnocrática herdada do regime militar. O autor destaca o significativo poder detido pela equipe técnica da Secretaria da Fazenda, considerado pelo autor como um grupo de funcionários de elite dentro da burocracia estadual. Em sua análise, o autor constatou que a relação entre a equipe técnica responsável pelo orçamento e os demais órgãos de despesa é hierárquica, havendo contribuições apenas do governador. Segundo o autor, nem mesmo o poder legislativo realizava mudanças significativas no orçamento, devido a dois fatores: as normas de procedimento, que dificultavam as possibilidades de alteração, e o fato do chefe do executivo montar maioria legislativa.

Em termos mais gerais, conforme opinião do professor de Filosofia Política da

Universidade de São Paulo, Renato Janine Ribeiro, em artigo no jornal *Valor Econômico*, desde 1985 tanto as competências quanto o poder dos estados têm diminuído na federação brasileira. Diante de tal fato, argumenta o conceituado professor, em relação à distribuição dos poderes de Estado:

no poder legislativo brasileiro, haverá órgão menos importante do que as assembleias estaduais, justamente as únicas que portam “legislativo” no nome, mas, estranhamente, têm menos assunto para regular sob forma de lei? O Congresso legisla sobre praticamente todos os assuntos. As Câmaras Municipais decidem o plano diretor e podem regular qualquer tema que afete a vida cotidiana, o que é muita coisa. Aos deputados estaduais pouco resta. [...] Um vereador de capital perde em importância ao se tornar deputado estadual (RIBEIRO, 2012, p. A5).

Indubitavelmente, esse tipo de estrutura apresenta reflexos na capacidade de mobilização política do orçamento estadual, no qual, conforme se procurou demonstrar, os espaços existentes são extremamente limitados, ainda que legalmente possíveis de acordo com as regras do sistema orçamentário brasileiro.

4.4 EXECUÇÃO POR FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Nesta seção buscamos identificar o padrão de execução orçamentária da União, do estado e do município de Curitiba⁷⁹, segundo a categoria de *despesa empenhada*, isto é, aquela que cria a obrigação de pagamento (ainda que possa ser lançada mão do expediente de “restos a pagar”, passando a quitação da despesa para um exercício orçamentário futuro). Essa opção deve-se ao fato de que em virtude da atualização periódica das bases de dados efetuada pelos agentes responsáveis pelos registros administrativos estatais, atualmente, para alguns dos anos iniciais da série histórica não existem mais despesas pendentes a serem liquidadas ou mesmo em restos a pagar. Assim, com vistas à padronização, e para se evitar distorções entre o início e o final dos anos observados, optou-se pela *despesa empenhada*, por ser uma categoria comum e constante a todos os entes e na completude da série histórica percorrida.

Ademais, a abordagem terá ênfase também nas funções orçamentárias, por

⁷⁹ Por questões de viabilidade de tempo, de logística, bem como pela disponibilidade acessível de dados para toda a série histórica, apenas a capital paranaense foi selecionada para se realizar o exercício de comparação entre o autorizado pela LOA e o empenhado.

ser essa a classificação do maior nível de agregação de uma determinada área do setor público. Assim, será verificada a efetiva realização da despesa frente ao montante de recursos autorizados para cada exercício fiscal.

No caso da União, dez funções apresentaram no período uma média de execução acima dos 90% (tabela 7). O destaque fica por conta da Previdência Social, com o maior índice verificado. Logo na sequência desponta a função Assistência Social. Desse modo, em posição à frente de políticas mais tradicionais, no sentido de institucionalização, e, portanto, consolidadas como saúde e educação. Mais do que isso, a função Assistência Social apresentou uma grande regularidade, não havendo oscilações acentuadas no período. Apresenta inclusive, desde 2007, uma consolidação de níveis de execução acima dos verificados na primeira metade da série histórica. Esse fato pode ser entendido como uma real efetividade da aplicação dos recursos reservados a essa função. Isto é, as despesas estimadas são bastante próximas das despesas efetivas.

TABELA 7 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS - UNIÃO - 2002-2011

FUNÇÃO	ANO										MÉDIA
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Previdência Social	99,5	99,9	99,5	99,4	99,8	99,6	99,6	98,8	99,7	99,6	99,5
Assistência Social	98,5	91,1	96,7	98,4	95,4	99,4	99,1	97,1	99,2	99,1	97,4
Judiciária	97,7	97,0	98,9	86,6	98,7	97,9	98,9	98,6	98,2	98,1	97,1
Trabalho	96,3	94,4	94,8	97,4	98,8	98,9	95,4	95,6	98,6	95,6	96,6
Saúde	94,3	97,0	95,8	93,5	95,9	93,0	95,1	97,6	96,2	96,9	95,5
Essencial à Justiça	98,2	96,7	97,9	84,5	96,1	92,2	97,5	96,8	97,9	96,8	95,5
Defesa Nacional	94,3	90,4	97,7	93,1	95,1	96,9	93,6	89,3	93,6	94,7	93,9
Legislativa	96,1	96,8	97,6	87,3	93,3	91,9	91,2	92,3	94,8	96,0	93,7
Educação	90,2	95,2	93,7	87,9	96,2	97,3	94,3	91,9	91,4	93,1	93,1
Relações Exteriores	113,9	95,8	75,9	89,5	93,0	82,2	112,1	82,3	85,6	87,2	91,7
Ciência e Tecnologia	68,5	93,4	94,5	83,9	90,4	94,0	94,8	94,4	93,4	91,7	89,9
Administração	89,4	89,5	86,6	83,6	92,9	89,4	90,0	90,3	93,7	90,3	89,6
Segurança Pública	87,5	85,1	86,1	80,0	89,3	88,6	85,1	89,8	89,4	75,2	85,6
Organização Agrária	87,4	88,8	88,8	87,4	90,3	94,3	75,6	85,8	75,5	81,8	85,6
Direitos da Cidadania	65,3	65,2	83,1	78,8	82,0	72,3	72,5	83,7	81,1	73,9	75,8
Transporte	67,3	53,1	65,8	75,7	77,2	86,2	80,8	85,6	82,6	80,0	75,4
Cultura	63,4	65,5	74,6	79,5	84,0	75,5	72,4	86,0	63,2	75,8	74,0
Encargos Especiais	97,5	76,1	51,8	61,0	60,6	71,9	75,4	77,5	73,9	77,3	72,3
Energia	93,9	88,1	52,3	57,5	79,7	72,0	66,9	83,7	60,7	64,5	71,9
Indústria	71,9	76,9	40,6	80,2	86,1	95,1	89,1	48,0	65,1	61,2	71,4
Agricultura	63,9	69,4	61,9	69,4	75,9	71,7	63,5	81,6	74,4	78,3	71,0
Gestão Ambiental	44,7	39,3	76,4	73,3	67,7	85,9	84,4	87,6	76,2	72,6	70,8
Comércio e Serviços	65,7	72,9	70,3	77,3	76,4	65,0	62,7	75,1	66,8	60,6	69,3
Comunicações	30,8	66,1	73,7	48,2	75,3	87,1	80,5	71,0	81,8	61,4	67,6
Habitação	56,2	33,0	62,0	79,1	76,8	58,8	82,3	82,7	56,0	71,8	65,9
Urbanismo	61,0	37,4	71,5	66,8	70,3	82,7	71,7	70,4	65,7	58,3	65,6
Desporto e Lazer	72,6	44,5	70,7	61,8	72,4	89,8	69,2	67,1	49,9	42,4	64,0
Saneamento	39,0	26,1	39,6	46,2	36,1	87,8	89,6	97,0	73,8	93,2	62,8

FONTE: Senado Federal, SIGA BRASIL

Elaboração própria.

Uma característica que colabora para esse patamar de execução encontrado nas funções de Previdência e Assistência Social certamente reside no fato de que ambas possuem um volume expressivo de benefícios constitucionais pagos pela União aos cidadãos brasileiros. Sendo assim, tais benefícios caracterizam-se como despesas obrigatórias, ou seja, uma vez concedidos, de acordo com as regras legais, são direitos dos cidadãos sobre os quais o Estado tem o seu poder de discricionariedade, em uma conjuntura normal, bastante limitado. Conforme Salvador:

Os gastos orçamentários com previdência, assistência, saúde, educação e trabalho conseguem preservar a sua execução, pois têm a maior parte dos recursos de natureza obrigatória, ou seja, sua execução está vinculada a preceitos constitucionais ou a alguma norma legal. O que obriga a sua aplicação ou impede, em tese, qualquer desvio, explicando os altos níveis de execução orçamentária (SALVADOR, 2010, p.189).

Isto é, a existência de uma normal legal é fato importante para que a atuação do Estado esteja menos sujeita a desvios ou impedimentos sobre sua realização. A presença de uma racionalidade burocrática talvez seja, mais do que uma segurança, uma garantia de real aplicação dos recursos reservados para seus respectivos fins, não sofrendo interferências que alterem o caminho inicialmente planejado no momento da elaboração orçamentária.

Por outro lado, as funções que não são constituídas por significativa parcela de gastos de natureza obrigatória, tendem a apresentar baixos índices de execução orçamentária, quando confrontadas com aquelas que possuem esse tipo de dispêndio.

Portanto, nesse aspecto, as funções de maior insegurança orçamentária, com maior probabilidade de não ser efetivado o planejado pela LOA, são aquelas que são constituídas por despesas discricionárias e que, notadamente, envolvem cifras destinadas a investimentos. Esse é o caso, na União, por exemplo, das funções Saneamento, Urbanismo e Habitações, que, juntamente com Desporto e Lazer, apresentam as menores taxas de execução, aliadas à grande amplitude de oscilação entre os anos aqui aferidos. Devido a uma densidade rarefeita de obrigações legais de atuação do Estado nessas áreas, no sentido de determinação de percentuais e quantitativos mínimos de aplicação, como, por exemplo, construir n quilômetros de saneamento ou x de habitações, isso as torna dependentes dos

interesses da racionalidade política hegemônica.

Nesse sentido, é paradigmático o comportamento da função Saneamento, pois na primeira metade da série histórica apresentava os mais baixos índices, com folgada distância das demais, e na segunda metade da série apresenta uma recuperação que, quando considerados estes últimos anos, já a coloca em outro patamar de execução. No caso, é notória a influência de uma normatização legal, assim explicitada por Salvador:

O desempenho da função saneamento, em 2007, está relacionado com a reestruturação do marco legal do setor (Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007), que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal do setor. Tanto a função saneamento quanto a habitação vêm sendo contempladas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem sido uma das prioridades do governo Lula. Porém, os recursos alocados nessas duas funções têm uma baixa participação no montante do orçamento do período [2004-2007], apenas 0,45% do total (SALVADOR, 2010, p.188).

Percebe-se aqui, claramente, um expediente em que a racionalidade política lança mão da racionalidade burocrática no intuito de efetivar, sem maiores percalços, o seu interesse, de modo que possibilitou uma transformação no comportamento da função Saneamento, deixando esta de ser o “patinho feio” (ou de pagar o pato) entre as funções, provavelmente por sofrer restrições severas em situações de contingenciamento ou de cortes no orçamento.

No âmbito estadual existem algumas semelhanças com o cenário encontrado na esfera federal. Também no estado do Paraná a função Previdência Social aparece em primeiro lugar com os maiores índices de execução, assim como a função Saneamento apresenta, em média, uma das piores taxas. Contudo, em relação ao Saneamento, pior do que isso, chega inclusive a não constar qualquer previsão de cifras destinadas a essa função em determinados exercícios orçamentários nas respectivas LOAs, como ocorreu em três ocasiões, ou então, quando previsto, sequer teve seus valores empenhados, situação ocorrida por dois anos consecutivos. Tal comportamento corrobora, uma vez mais, a situação de maior exposição à vulnerabilidade orçamentária das funções cuja composição não contempla parcela significativa de despesas obrigatórias ou de vinculações legais (tabela 8).

TABELA 8 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS - PARANÁ - 2003-2011

FUNÇÃO	ANO									MÉDIA
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Previdência Social	99,6	99,9	97,1	99,4	99,3	99,7	99,1	99,2	99,8	99,2
Judiciária	96,2	99,1	98,1	97,5	97,2	98,7	91,8	99,3	99,5	97,5
Educação	99,4	99,4	92,8	97,5	96,5	94,9	95,9	97,3	97,0	96,7
Segurança Pública	97,1	94,9	93,2	98,4	98,9	96,7	97,6	96,2	97,2	96,7
Legislativa	96,3	96,9	98,7	96,7	98,8	96,5	91,1	93,0	94,6	95,9
Direitos da Cidadania	95,0	96,9	82,0	89,4	91,8	84,7	94,1	98,6	90,8	91,5
Encargos Especiais	98,4	98,0	82,5	82,1	86,6	95,8	84,8	93,8	99,8	91,3
Administração	97,3	95,4	92,9	91,8	94,3	85,6	80,8	87,7	92,5	90,9
Urbanismo	99,9	97,1	80,6	95,1	94,4	96,3	69,3	86,9	85,8	89,5
Habitação	97,5	99,4	98,9	98,3	96,8	62,7	69,4	88,8	89,1	89,0
Cultura	95,7	68,7	77,8	91,5	83,2	75,5	72,3	78,7	79,8	80,4
Assistência Social	96,7	52,5	90,8	41,2	93,0	83,7	88,4	78,8	88,5	79,3
Agricultura	94,1	65,0	76,4	86,0	78,4	69,6	74,8	67,0	71,4	75,9
Transporte	93,3	45,8	57,6	67,1	66,7	72,2	68,9	87,8	95,9	72,8
Trabalho	85,4	55,0	55,5	80,5	76,9	72,1	59,2	54,7	73,0	68,0
Gestão Ambiental	67,4	34,3	59,3	71,8	64,7	61,4	66,8	79,1	80,1	65,0
Saúde	90,7	96,0	85,0	86,3	37,2	19,0	6,1	54,8	97,7	63,6
Comércio e Serviços	98,4	68,1	15,1	35,8	10,0	46,1	8,0	83,1	87,3	50,2
Indústria	86,4	15,2	76,5	81,9	17,1	39,3	33,3	20,6	57,1	47,5
Ciência e Tecnologia	96,6	20,9	50,0	74,7	85,0	11,4	24,3	0,0	0,0	40,3
Saneamento	100,0	-	-	-	0,0	0,0	20,2	44,4	12,2	29,5
Organização Agrária	-	0,0	5,1	-	-	-	-	-	-	2,6

FONTE: Governo do Estado do Paraná, Balanço Geral do Estado

Elaboração própria.

Nota: dados para 2002 não localizados.

Embora em menor número do que no plano federal, também aparecem, na execução orçamentária do estado paranaense, oito funções com média de execução acima dos 90%.

Já a função Assistência Social, nessa instância federativa, encontra-se em uma posição intermediária entre as médias de execução das funções, com 79,3%. Além disso, outra característica de distinção em relação à União foi a grande amplitude de oscilação entre os resultados encontrados em cada ano fiscal, sendo o máximo ocorrido em 2003, com 96,7%, e o empenho mínimo de recursos previstos em 2006, primeiro ano de vigência da NOB-SUAS e ano com eleições para o governo estadual, com apenas 41,2%. No entanto, percebe-se que nos anos pós NOB-SUAS, pelo menos está se desenvolvendo uma tendência de maior estabilização dos patamares de execução da assistência social, não apresentando mais elevada variação de um ano para o outro. Nesse comportamento encontrado nos anos finais da série histórica, a execução mais baixa da assistência social ocorreu em 2010, com 78,8%, curiosamente em novo ano eleitoral para cargos estaduais. Contudo, não significa que nesses anos tenham sido empregados os menores valores em termos absolutos, já que, hipoteticamente, poderia ter havido um incremento acentuado de recursos nessa função, mas que de fato não ocorreu,

conforme poderá ser verificado na sequência.

No ente federativo municipal, selecionamos o caso da capital paranaense para ser observado. Ao se realizar essa opção, não se espera aqui que o comportamento orçamentário desse município seja replicado pelos demais. Contudo, parte-se do entendimento de que é importante constatar, mesmo que isoladamente, o modo como um orçamento municipal tende a se configurar em termos de execução, uma vez que no Brasil pós Constituição de 1988:

A descentralização orçamentária, [...] se deu predominantemente como um processo de municipalização: o nível de governo que teve sua participação na capacidade de gasto efetivamente ampliada nas duas últimas décadas foram os municípios. Por decorrência, a descentralização de encargos derivada também tomou esta forma. No Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos. (PRADO, 2001, p.2).

Isto é, paralelamente ao ganho em termos de receitas houve um aumento de encargos, o que significa dizer oferta de serviços, sob responsabilidade do ente municipal, que, assim, recebeu a atribuição de ter de atender várias das demandas da população no que tange às políticas públicas, principalmente as sociais. O quanto essa relação entre aumento de receita com aumento de atribuições é ou não suficiente, adequada ou compatível com a realidade não é objeto de análise do presente estudo.

Então, provavelmente em virtude desses encargos, que em última instância podem se traduzir em despesas obrigatórias, sobretudo com pessoal, é que encontramos nessa esfera de governo, representada nesse momento por Curitiba, a maior média geral de execução orçamentária entre as esferas federativas.

No caso da capital paranaense, apenas duas funções apresentam desempenho abaixo de 50% de execução (tabela 9). Uma dessas funções é a de Habitação, que, como visto anteriormente, é marcada pela maior vulnerabilidade a sofrer restrições, além de dever ser preferencialmente desenvolvida por empresas públicas, como as Companhias de Habitação (COHAB), o que faz com que haja uma divisão ou sobreposição de atribuições – que aqui não será analisada em seus motivos –, bem como a coloca em outro orçamento específico (o de investimentos das empresas estatais). A outra função a apresentar baixíssimos índices de execução foi a de Ciência e Tecnologia, que, caracteristicamente, pelo tipo de capacidade institucional instalada que exige (universidades e instituições de

pesquisa científica e tecnológica), é pouco comum de ser encontrada em municípios, pois essa é uma das raras atribuições que lhes escapam⁸⁰.

TABELA 9 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (%), POR FUNÇÃO, DOS VALORES EMPENHADOS SOBRE OS VALORES AUTORIZADOS - CURITIBA - 2002-2011

FUNÇÃO	ANO										MÉDIA
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Legislativa	99,9	99,3	95,8	99,1	99,9	99,6	99,4	98,2	97,5	96,6	98,5
Educação	99,0	95,7	99,0	99,4	98,9	98,8	99,0	95,8	95,6	98,9	98,0
Encargos Especiais	99,5	99,7	85,3	99,9	99,1	98,1	97,7	98,9	97,0	98,4	97,4
Judiciária ¹	99,6	99,9	94,2	99,6	97,2	96,2	99,4	98,0	91,4	91,8	96,7
Saúde	99,2	99,4	95,5	91,7	93,5	95,5	98,4	94,3	94,6	95,7	95,8
Previdência Social	99,0	99,8	95,9	97,2	96,2	96,0	94,8	91,8	90,0	96,2	95,7
Saneamento	-	-	-	-	-	-	-	88,5	96,8	99,1	94,8
Administração	98,3	94,7	93,6	98,0	97,6	93,1	94,4	92,5	91,4	90,6	94,4
Defesa Nacional	94,5	97,1	81,5	94,2	83,0	96,8	95,3	98,9	99,2	95,5	93,6
Segurança Pública	98,5	98,3	69,3	88,3	97,8	96,9	89,9	92,8	93,6	95,6	92,1
Cultura	96,8	94,3	81,6	95,7	90,9	93,5	89,8	88,0	91,7	88,0	91,0
Trabalho	98,4	97,4	86,1	94,2	94,7	92,6	88,7	89,6	82,8	77,0	90,1
Assistência Social	93,0	92,0	83,5	91,9	89,9	89,7	88,7	90,7	90,0	91,6	90,1
Gestão Ambiental	93,3	95,8	93,6	92,2	92,4	79,0	96,4	84,6	84,1	74,8	88,6
Urbanismo	97,5	89,0	84,9	86,1	85,2	92,9	95,5	91,2	74,1	83,4	88,0
Comércio e Serviços	97,1	97,6	88,1	85,5	84,3	74,9	87,7	83,4	89,4	88,1	87,6
Desporto e Lazer	97,5	98,4	96,1	96,5	98,3	93,5	78,6	65,3	47,6	78,3	85,0
Indústria	100,0	100,0	99,9	0,0	0,0	90,4	94,5	51,4	0,0	0,0	53,6
Habitação	86,7	19,0	85,8	21,8	67,3	21,4	27,8	61,9	41,6	60,1	49,4
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	12,9	6,5

FONTE: Prefeitura de Curitiba, Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Elaboração própria.

Nota 1: De 2002 a 2006: função 02 - Judiciária; de 2007 a 2011: função 03 - Essencial à Justiça.

De outra forma, mais da metade das funções apresenta taxas médias acima dos 90% de execução orçamentária – desempenho este bastante superior ao encontrado nas demais esferas aqui observadas.

Já a função Previdência Social, que despontava como primeira nas esferas anteriores, aqui é a sexta colocada, com taxas inferiores às encontradas naquelas, mas ainda assim na casa dos 95% de execução. Destaca-se positivamente também a função Saneamento, que embora estivesse ausente em grande parte da série histórica, apresenta-se de forma bastante pujante nos anos finais, provavelmente influenciada pelos motivos apontados anteriormente por Salvador (2010) e aqui explicitados quando da leitura da execução orçamentária da União.

Em relação ao nosso caso específico de interesse, notamos que a assistência social encontra-se no período com uma média de execução de 90,1%, um patamar que está acima do encontrado no âmbito estadual de governo, mas abaixo do desempenhado pela União. Apresenta também um comportamento bastante

⁸⁰ Diferentemente das unidades federativas estaduais que obrigatoriamente, por força legal, devem destinar um percentual mínimo de seus orçamentos para compor os fundos setoriais de ciência e tecnologia (C&T).

homogêneo ao longo do tempo observado, pois a variação entre as maiores e menores taxas de execução nunca foi superior a 10 pontos percentuais, sendo que a variação mais próxima disso, a exemplo do já verificado no estado, ocorreu nos anos anteriores à implementação da NOB-SUAS. Por isso, tem demonstrado um cenário de estabilidade em seus índices nos anos finais da série histórica, o que pode ser indicativo de uma tendência de consolidação dos serviços pós padronização das diretrizes da política nacional para a área.

As taxas de execução orçamentária, particularmente da assistência social, servem de indicativo acerca das reais intenções dos governos em aplicar o que foi previamente destinado à área. Nesse sentido, as altas taxas encontradas na União e no município observado sugerem que as respectivas LOAs estão bastante longe de serem peças de ficção. Mesmo no caso do ente estadual, a taxa de execução média, próxima aos 80%, aliada à tendência apresentada de elevação acompanhada de estabilidade da execução no comportamento entre o início e o fim da série, aponta para um cenário de comprometimento de efetivação entre o que foi previsto e o que será realizado em cada exercício orçamentário. Com isso, existe uma boa expectativa e segurança de que o orçamento será implantado conforme o planejado, ainda que não seja em sua totalidade. Dessa forma, a função assistência social, nas três instâncias federativas, parece estar menos propensa a sofrer impactos negativos, isto é, ser desprestigiada, perder prioridade na execução de seus recursos, a exemplo do que ocorre em outras funções. Em termos gerais, conforme os dados observados, pode-se afirmar que predomina a possibilidade de que os recursos reservados à assistência social a cada ano chegarão a seu destino, conforme os objetivos elaborados e almejados por cada esfera de governo. A probabilidade e os riscos de que algum programa ou ação deixem de ser realizados por razões relacionadas à retenção de recursos orçamentários parece ser bastante pequena, quando se trata da programação orçamentária reservada à assistência social.

4.5 EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta seção pretendemos verificar o comportamento, ao longo da série histórica selecionada, dos gastos efetuados pelos governos da União, do estado do Paraná e dos municípios paranaenses, em assistência social – segundo Função

Orçamentária 08. Pretende-se verificar o volume de recursos financeiros efetivamente empregados nessa função e o quanto essa parcela representa no orçamento total de cada ano do período. Com esse exercício espera-se comparar o tamanho e o tratamento concedido à assistência social em cada instância federativa ora em análise, mas principalmente se apresenta alguma variação após 2005, ano de aprovação da NOB/SUAS.

Destaca-se que a Função 08 contempla uma noção mais ampla de assistência social que não se restringe apenas àquelas entendidas como estritamente relacionadas às diretrizes de ações, programas e serviços previstos na LOAS, PNAS e NOB/SUAS, ou seja, aquelas cotejadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Sendo assim, no que tange especificamente à esfera federal – observando-se o ano inicial e o final da série histórica, bem como adotando-se as cifras nominais atualizadas em valores correntes com base no ano de 2012 –, verifica-se que o ritmo de crescimento das despesas em assistência social sofreu um incremento bastante significativo quando comparado àquele ocorrido no total das despesas da União (tabela 10). Constata-se que no período a evolução do dispêndio total apresentou um crescimento de 18,3%, enquanto o realizado em assistência social avultou impressionantes 251,2%. Esse crescimento das despesas federais em assistência social em velocidade bem superior ao conjunto das despesas do orçamento sinaliza uma mudança conjuntural que começa a ser delineada no primeiro ano de vigência do PPA 2004-2007, quando há um suplemento orçamentário nas despesas executadas na função assistência social de mais de R\$ 5 bilhões – em valores da época – em relação ao montante empregado no último ano do PPA 2000-2003.

No entanto, selecionando-se os anos iniciais, que estão vinculados ao PPA 2000-2003, nota-se que nesses acontece um momento em que as despesas totais tiveram crescimento superior (5,8%) ao encontrado nos dispêndios em assistência social (5,2%). O mesmo processo ocorre em 2005, quando as despesas totais aumentaram 15%, e as despesas em assistência social, 7,6%, em relação ao ano anterior.

TABELA 10 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - UNIÃO - 2002-2011

ANO	ASSISTÊNCIA SOCIAL			TOTAL		
	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)
2002	6.513.151.120,19	13.172.117.232,82	-	674.928.089.894,83	1.364.966.321.180,70	-
2003	8.416.353.100,74	13.862.445.109,95	5,2	876.456.652.308,92	1.443.598.205.594,66	5,8
2004	13.863.295.001,74	20.872.378.363,96	58,5	908.177.768.890,21	1.367.339.439.262,73	0,2
2005	15.806.087.873,54	22.457.431.598,98	70,5	1.106.788.198.211,24	1.572.534.611.647,78	15,2
2006	21.551.140.290,63	30.099.266.169,72	128,5	1.174.668.380.186,24	1.640.593.293.884,71	20,2
2007	24.648.623.972,23	32.757.662.279,46	148,7	1.165.493.791.893,96	1.548.924.275.313,75	13,5
2008	28.655.029.666,51	34.234.293.308,35	159,9	1.195.381.784.689,12	1.428.128.014.829,27	4,6
2009	33.107.596.555,09	38.860.703.004,13	195,0	1.334.728.106.454,89	1.566.901.823.061,42	14,8
2010	38.775.250.551,32	43.116.887.141,04	227,3	1.417.560.450.094,07	1.576.283.662.214,24	15,5
2011	45.102.664.670,03	46.256.068.751,60	251,2	1.574.392.253.367,54	1.614.653.964.384,37	18,3

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

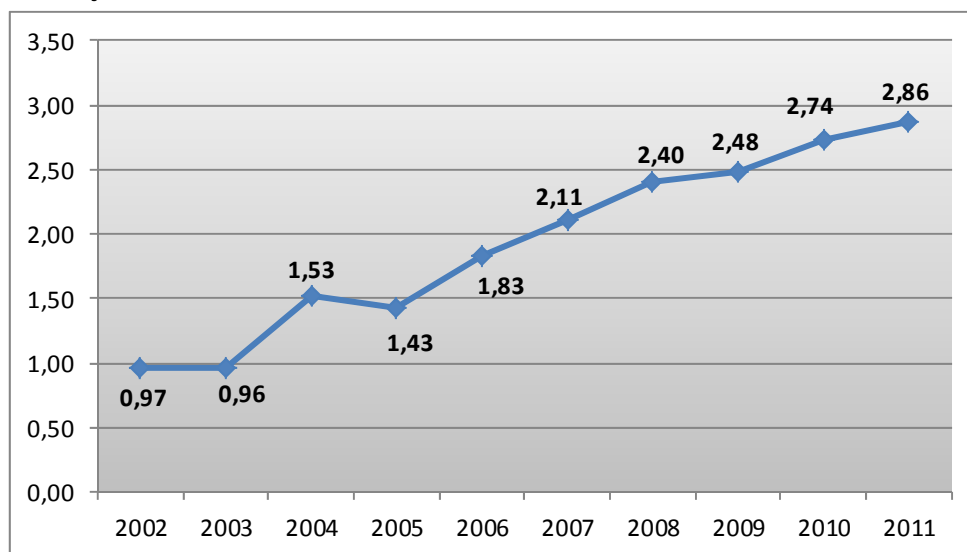
Elaboração própria.

Nota 1: Valor atualizado pelo IGP-DI de 2012 para o ano base.

O fato mais importante é que o crescimento dos recursos executados na função assistência social manteve um comportamento constante em todo o período, caracterizando-se por um crescimento anual. Assim, o resultado acumulado final do período, isto é, de 2002 a 2011, expressa o destaque adquirido pela assistência social, em termos de garantir (e consumir), a cada ano, cifras consideravelmente maiores do que as utilizadas no período imediatamente anterior, não podendo ser atribuído, portanto, o crescimento de mais de 250% em dez anos a um resultado aleatório de picos positivos isolados de oscilação na execução do orçamento federal.

Esse crescimento do volume de recursos executados na assistência social teve como efeito o aumento da participação relativa dessa função no orçamento total (gráfico 3). A representatividade da função assistência social era inferior a 1% nos anos de 2002 e 2003. Na sequência, sofre um salto em 2004, elevando seu percentual para pouco mais de 1,5%. Três anos mais tarde, quando começa a segunda metade da série histórica, ultrapassa pela primeira vez a casa dos 2% e não mais apresenta taxas inferiores a esse patamar. Ao contrário, sua evolução constante a coloca no ano de 2011, em um índice bem mais próximo de atingir os 3% de participação no total de despesas no orçamento.

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - UNIÃO - 2002-2011



FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Esse movimento na evolução das despesas em assistência social assinala uma passagem de dispêndios residuais para uma posição de maior representatividade no orçamento da União. Isto é, com exceção dos anos de 2003 e 2005, o crescimento do volume de recursos financeiros executados nos dispêndios de assistência social também representou um crescimento na participação percentual do total do orçamento. O aumento das cifras monetárias foi suficiente para proporcionar um aumento também da representatividade e não apenas para manutenção de um mesmo *status* ao longo do tempo. Isso significa que o aumento de recursos foi real e não apenas de reposição.

Passando-se agora para uma leitura do mesmo movimento no âmbito do estado do Paraná, constata-se que nessa instância governamental também houve um incremento de recursos entre o começo e o fim do período, contudo sem a mesma regularidade e velocidade apresentada na União, havendo, em verdade, acentuadas oscilações em termos de valores monetários (tabela 11).

Em todo caso, as despesas em assistência social também cresceram mais do que as despesas totais. Enquanto estas apresentaram um incremento de 26,9%, no período, aquelas chegaram a 39,8%.

TABELA 11 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - PARANÁ - 2002-2011

ANO	ASSISTÊNCIA SOCIAL			TOTAL		
	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)
2002	66.894.592,10	135.286.805,59	-	9.829.166.437,24	19.878.386.087,33	-
2003	52.540.361,87	86.538.417,98	(36,0)	10.803.361.429,52	17.794.049.634,93	(10,5)
2004	44.142.157,00	66.459.799,25	(50,9)	11.885.322.392,00	17.894.371.137,04	(10,0)
2005	106.029.662,69	150.647.896,96	11,4	13.548.707.805,95	19.250.125.726,31	(3,2)
2006	126.738.617,38	177.008.702,42	30,8	14.979.764.489,03	20.921.394.990,46	5,2
2007	142.487.467,81	189.363.769,55	40,0	15.954.413.874,43	21.203.183.680,93	6,7
2008	183.097.075,40	218.746.902,59	61,7	18.329.104.075,10	21.897.863.386,95	10,2
2009	239.074.239,58	280.618.165,83	107,4	19.696.703.857,67	23.119.399.727,48	16,3
2010	190.576.901,76	211.915.658,78	56,6	22.177.333.286,43	24.660.513.157,35	24,1
2011	184.452.257,65	189.169.229,22	39,8	24.597.278.589,16	25.226.301.324,91	26,9

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria.

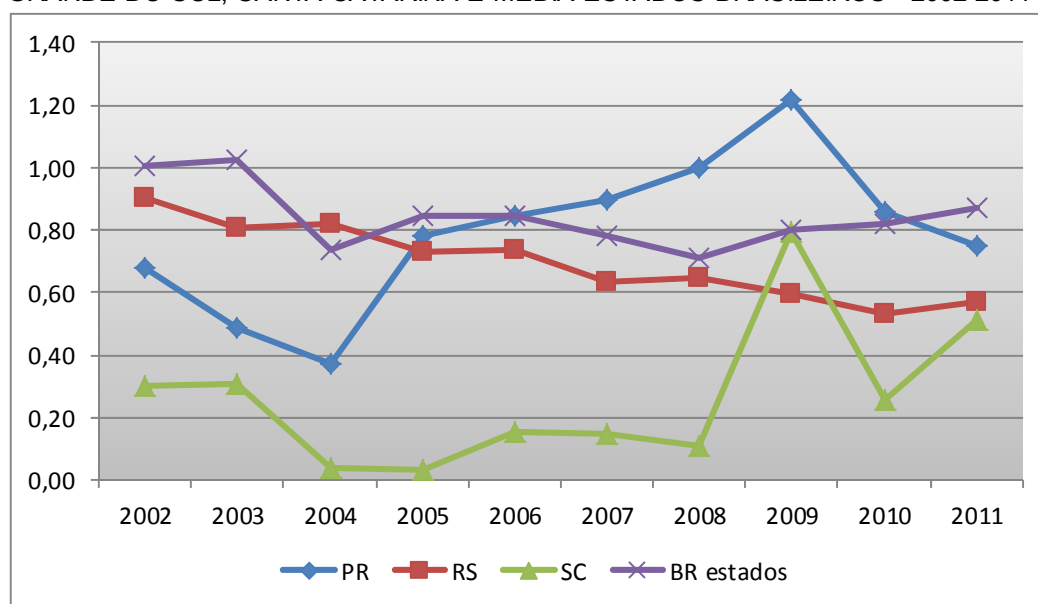
Nota 1: Valor atualizado pelo IGP-DI de 2012 para o ano base.

No entanto, os três primeiros anos da série histórica apontam uma tendência de queda, em que a cada ano o valor empregado é menor que o do ano anterior. Essa tendência é suspensa em 2005, quando ocorre um expressivo salto no volume de recursos executados – pelas razões que serão apresentadas na próxima seção e que, adiantando, não guardam relação com a publicação da PNAS em 2004, nem com a NOB-SUAS de 2005. Deste momento até o ano de 2009, as cifras de recursos dispendidos avultam-se a cada novo orçamento, sendo que, em 2009, atinge o ápice da série, momento em que o crescimento dos dispêndios chegou a uma taxa de 107,4% em relação aos executados em 2002. Contudo, desse momento em diante, novamente, o volume de recursos tende a declinar. De modo que, em valores correntes, os recursos encontrados no ano de 2011 estão abaixo dos apresentados em 2007. O que caracteriza um inegável retrocesso.

Em termos de participação relativa no total das despesas o retrocesso é ainda maior, pois em 2011 as despesas na função assistência social foram responsáveis por 0,75% dos gastos do orçamento do estado, o menor índice desde 2005, quando representou 0,78% (gráfico 4).

Constata-se que a função assistência social, no período em análise, caracteriza-se por uma participação abaixo do 1% do orçamento total, sendo igual a essa marca apenas em 2008, e superior unicamente no ano de 2009 (1,21%).

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL, SANTA CATARINA E MÉDIA ESTADOS BRASILEIROS - 2002-2011



FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração própria.

Para fins exclusivamente de comparação, observamos que essa característica residual das despesas em assistência social frente às despesas totais é uma característica presente também nos demais estados da Região Sul do Brasil: Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O estado gaúcho apresenta inclusive uma tendência constante de redução da participação dessa função no total. Por seu turno, o estado catarinense é de longe o que apresenta as taxas mais residuais aplicadas nessa função, ocorrendo apenas um momento de pico positivo durante o ano de 2009.

Mas observando-se a média de todos os estados subnacionais do Brasil, registra-se desde 2004 uma taxa de despesas em assistência social inferior a 1% das despesas orçamentárias totais. Apenas nos anos iniciais da série histórica esse índice foi levemente superior a essa marca: 1,01% em 2002 e 1,02% em 2003. Ou seja, nesse momento a média dos estados estava um pouco acima da registrada na União. Desse ponto em diante ocorre uma inversão, com os estados passando a apresentar resultados inferiores aos do nível federal. Assim, coincidente e curiosamente, a partir da PNAS de 2004 a média de assistência social dos estados brasileiros passou a ter menor participação nas despesas totais. Com certeza, considerando-se a diretriz do cofinanciamento da política de assistência social pelas

três esferas de governo, esse é um efeito perverso e não intencional nas relações do federalismo brasileiro, uma vez que os estados deixaram de acompanhar a tendência encontrada na esfera central.

Desse modo, percebe-se que no âmbito estadual existe uma configuração que apenas mantém a assistência social em um determinado patamar e, portanto, sem proporcionar condições de ganho real e de elevação de seus índices de dispêndios. O lugar e o tamanho da assistência social do estado do Paraná permanecem quase que inalterados, ainda que, por alguns momentos, tenham esboçado um incremento que apontava para algo representativo, mas que, contudo, não chegou a se efetivar, uma vez que a diferença entre as taxas de participação encontradas entre o começo e o final do período foi de apenas 0,07 pontos percentuais.

Resta, então, focalizar a análise no comportamento dos gastos em assistência social na esfera municipal do Paraná. Assim, quanto ao volume de recursos dispendidos nessa função, constata-se que, ao contrário do ocorrido tanto na União quanto no estado paranaense, o conjunto dos municípios do Paraná apresentou um crescimento real das despesas em assistência social inferior ao crescimento das despesas totais. Um cenário completamente distinto do encontrado até agora em relação às outras instâncias governamentais verificadas. Pois, enquanto as despesas totais tiveram um crescimento de 32,04%, isto é, maior que os índices da União e do estado, os gastos em assistência social aumentaram 26,31% no período, ou seja, a menor taxa registrada entre os entes federativos aqui em análise. Apesar disso, pode-se registrar que, embora em ritmo lento, o aumento do volume de recursos aplicados em assistência social pelos municípios do Paraná foi constante ao longo da série histórica (tabela 12).

TABELA 12 - VALORES EM R\$ DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 2002-2011

ANO	ASSISTÊNCIA SOCIAL			TOTAL		
	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)	Valor Nominal	Valor Atualizado¹	Var. Acum. (%)
2002	270.357.395,62	546.767.493,05	-	6.912.471.408,13	13.979.697.703,34	-
2003	277.290.125,52	456.720.279,98	(16,5)	7.706.821.414,08	12.693.786.435,30	(9,2)
2004	302.874.411,36	456.003.375,09	(16,6)	8.525.965.676,88	12.836.571.789,29	(8,2)
2005	352.880.014,41	501.375.093,55	(8,3)	9.006.143.489,27	12.796.009.550,19	(8,5)
2006	430.029.297,56	600.597.746,27	9,8	10.815.632.879,07	15.105.586.453,01	8,1
2007	478.202.071,62	635.523.588,70	16,2	12.092.307.478,14	16.070.500.527,52	15,0
2008	519.143.649,68	620.223.261,99	13,4	13.847.818.228,65	16.544.050.955,02	18,3
2009	556.966.278,12	653.750.298,10	19,6	14.831.922.896,74	17.409.265.867,77	24,5
2010	614.254.692,69	683.032.343,67	24,9	15.876.425.988,36	17.654.097.853,92	26,3
2011	673.404.504,10	690.625.382,50	26,3	17.998.844.536,50	18.459.126.448,97	32,0

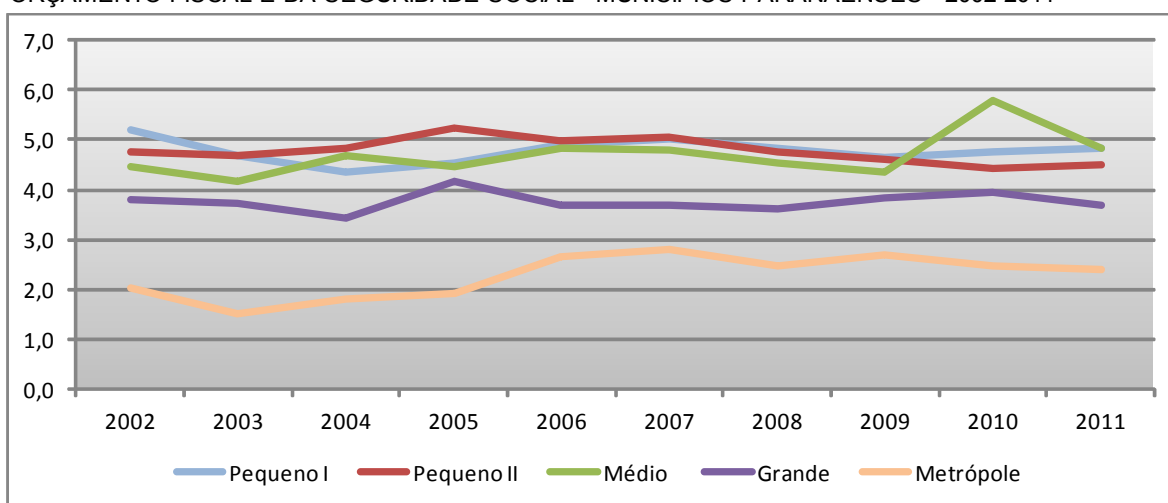
FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração própria.

Nota 1: Valor atualizado pelo IGP-DI de 2012 para o ano base.

Já o gráfico 5 demonstra a evolução da participação dos gastos da assistência social no orçamento total, segundo o tamanho populacional do município. Com base nele pode-se realizar duas constatações.

GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO GASTO NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 2002-2011



FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA.

Elaboração própria.

A primeira constatação é que existe uma tendência inversamente proporcional entre tamanho populacional do município e dispêndios em assistência social, uma vez que, em termos gerais, quanto menor o município, maior é o percentual de recursos destinados à função assistência social. Enquanto a capital Curitiba – única metrópole do estado paranaense de acordo com os critérios da PNAS – nunca, no período em análise, ultrapassou a marca dos 3% de gastos em assistência social, os

municípios pequenos (I e II) e médios jamais apresentaram taxas inferiores a 4%. De outro modo, os grandes municípios mantiveram-se em uma faixa intermediária entre a metrópole e os pequenos e médios municípios. Durante a série histórica, com exceção do ano de 2005, sempre estiveram acima dos 3% e abaixo dos 4% de participação dos dispêndios em assistência social no orçamento total. Porém, cabe ainda destacar que os casos municipais tendem a apresentar as maiores taxas de dispêndios em assistência social entre as três instâncias federativas, no mínimo rivalizando com a performance da União, como é o caso da capital paranaense.

A segunda constatação é a de que não há oscilações significativas no período anterior e posterior ao ano de 2005 – momento de implantação da PNAS e da NOB/SUAS – na tendência de comportamento orçamentário dos municípios paranaenses. Isto é, o fato da maciça adesão dos municípios do estado ao SUAS não acarretou mudanças substantivas no incremento de recursos destinados à assistência social, sendo, então, o impacto dessa variável pouco perceptível. O que nos conduz à conclusão de que, assim como ocorrido no âmbito estadual, todo o intuito das normativas legais, implantadas e implementadas no período, em incentivar, impulsionar e proporcionar cooperação no cofinanciamento da assistência social acabou não se refletindo, pelo menos, no âmbito orçamentário. Talvez, de um modo sensível, a metrópole tenha apresentado uma variação positiva que se manteve ao longo da série pós 2005, que em todo caso resultou em um incremento bastante modesto aos índices verificados.

De qualquer modo, o total de recursos aplicados em assistência social a cada ano pelos entes municipais, ao fim e ao cabo, proporcionou apenas a manutenção de um mesmo patamar sem acarretar em ganho ou crescimento real da função orçamentária aqui em destaque, sendo o caso mais próximo a uma oscilação positiva acentuada o ocorrido nos municípios médios em 2010, mas que já em 2011 apresentou uma queda, recolocando-os na linha encontrada na série histórica, inclusive com índices similares aos já apresentados anteriormente em anos como 2006 e 2007.

Para todos os casos aqui tratados vale ressaltar que os recursos empregados na função assistência social não estão necessariamente de acordo com os serviços, ações e programas da Lei Orgânica da Assistência Social nem com os da Política Nacional de Assistência Social. Para verificar um pouco mais de perto essa questão, passemos à próxima seção.

4.6 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme visto na seção 4.4, os percentuais de execução da assistência social são bastante elevados, principalmente no que tange ao orçamento da União e da capital paranaense. Nesta seção utilizaremos como fonte de dados as respectivas Leis Orçamentárias Anuais para verificar como foi prevista a alocação dos recursos em assistência social, sem, contudo, realizar uma aferição dos percentuais de execução em cada unidade orçamentária. Isso significa que, ao trabalhar com o valor orçado, é sabido que essas cifras serão maiores do que as relacionadas nos valores executados. Assim, pretende-se observar o direcionamento dos recursos financeiros no momento da elaboração do orçamento para, desse modo, realizar uma comparação com o expresso nas diretrizes legais, uma vez que a NOB/SUAS instrui, em relação ao financiamento, que seja realizado o seguinte procedimento:

o orçamento da Assistência Social deverá ser inserido na proposta de Lei Orçamentária, na função 08 – Assistência Social, sendo os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais alocados nos Fundos de Assistência Social (constituídos como unidades orçamentárias) e aqueles voltados às atividades-meio, alocados no orçamento do órgão gestor dessa política na referida esfera de governo (BRASIL, 2005, p.45).

Assim, notadamente, a regra formal determina que sejam apenas duas as unidades orçamentárias envolvidas: o fundo e o órgão gestor. É, pois, esse rito burocrático institucional que procuraremos observar nesta seção, sendo essa, portanto, mais uma etapa na tentativa de apreender o tipo de racionalidade intrínseca (burocrática e/ou política) que orienta a ação estatal no financiamento da política pública de assistência social.

No caso da União o comportamento ao longo da série histórica pode ser dividido em dois momentos: um primeiro que vai de 2002 a 2004, portanto pré PNAS e NOB/SUAS; e um segundo que abrange o período de 2005 a 2011 (tabela 13).

TABELA 13 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - UNIÃO - 2002-2011

ANO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA			TOTAL
	FNAS	Órgão Gestor	Outros	
2002	72,4	0,2	27,4	100,0
2003	58,3	0,1	41,6	100,0
2004	61,8	0,4	37,8	100,0
2005	61,6	38,4	-	100,0
2006	56,9	43,1	-	100,0
2007	61,1	38,9	-	100,0
2008	59,0	41,0	-	100,0
2009	60,6	39,4	-	100,0
2010	61,4	38,6	-	100,0
2011	63,3	36,7	-	100,0

FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

No primeiro momento houve uma dispersão de recursos aplicados em assistência social por várias unidades orçamentárias, cabendo ao órgão gestor um papel bastante residual. Nos anos 2002 e 2003, o órgão gestor da política de assistência social em âmbito federal era o Ministério da Previdência e Assistência Social. Já no ano de 2004, houve um desmembramento institucional e o órgão gestor passou a ser o Ministério da Assistência Social – que dispunha de um orçamento ínfimo, como será verificado na sequência –, mas também nesse ano foi criada e prevista na LOA da União a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (unidade orçamentária 20127) diretamente vinculada à Presidência da República. Esse momento inicial foi marcado então pela dispersão e sobreposição de recursos em assistência social. Ocasão em que diferentes tipos de gestores desenvolviam a sua própria e específica política de assistência social.

No segundo momento, desde 2005, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e concentração, como órgão gestor de fato, das ações de assistência social, de acordo com a diretriz de comando único da política nacional, os recursos deixaram de estar dispersos por vários órgãos (saúde, educação, trabalho, agricultura etc.). Em tese, esse tipo de conduta tende a reduzir a fragmentação e os riscos de descontinuidade das ações da respectiva política pública. Nesse momento, os recursos aplicados em assistência social passaram a ser geridos exclusivamente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e pelo MDS, passando a haver certo equilíbrio na divisão dos recursos, entre essas unidades orçamentárias, em patamares próximos a 60 e 40%,

respectivamente.

Logo, percebe-se que, na esfera federal, houve uma reorientação e reorganização na alocação dos recursos que, por sua vez, vai ao encontro do expresso pelas normativas legais da área. Esse padrão de comportamento parece estar consolidado nessa instância de governo.

Já a composição total dos recursos disponíveis em determinada unidade orçamentária não é, necessariamente, composta de forma exclusiva por uma única função orçamentária. São procedimentos distintos. Assim, é possível que uma unidade orçamentária aloque recursos em diversas funções.

Para isso, passamos agora a verificar o peso da função assistência social na composição dos orçamentos do FNAS e do órgão gestor no nível federal.

Na tabela 14 podemos perceber que o FNAS é composto, em todo o período, quase que exclusivamente pela função 08 (assistência social). A participação de outras funções orçamentárias é recente, residual e refere-se apenas à função 28 (encargos especiais), que usualmente é utilizada para o pagamento de dívidas.

TABELA 14- DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - UNIÃO - 2002-2011

ANO	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	4.648.866.547	100	4.648.866.547	100,0	-	-
2003	5.084.270.138	100	5.084.270.138	100,0	-	-
2004	8.134.925.141	100	8.134.925.141	100,0	-	-
2005	9.836.872.544	100	9.836.872.544	100,0	-	-
2006	12.117.136.399	100	12.117.136.399	100,0	-	-
2007	14.846.123.292	100	14.846.123.292	100,0	-	-
2008	16.867.835.417	100	16.865.716.563	100,0	2.118.854	0,0
2009	19.991.884.736	100	19.991.884.736	100,0	-	-
2010	24.004.001.722	100	23.720.838.069	98,8	283.163.653	1,2
2011	26.791.049.609	100	26.510.033.757	99,0	281.015.852	1,0

FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

Em relação ao órgão gestor da assistência social na União, devido às trocas institucionais ocorridas no período, houve uma grande variação de composição da unidade orçamentária entre o começo e o final da série histórica observada (tabela 15). Nos anos iniciais, quando a política de assistência social compartilhava a estrutura do Ministério com a previdência social, quase que a totalidade dos recursos era empregada em outras funções distintas da 08. Em 2004, já organizado

formalmente em um Ministério exclusivo – apesar de existir também, em separado, a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, cujo montante de recursos não é computado aqui, nessa unidade orçamentária, por não ser o órgão gestor –, a função assistência social passa a ser majoritária.

TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - UNIÃO - 2002-2011

ANO	Órgão Gestor - Ministério¹		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	163.984.510	100	9.915.458	6,0	154.069.052	94,0
2003	198.495.991	100	9.611.631	4,8	188.884.360	95,2
2004	53.930.890	100	53.849.382	99,8	81.508	0,2
2005	6.124.567.872	100	6.124.527.872	100,0	40.000	0,0
2006	9.165.501.485	100	9.165.481.750	100,0	19.735	0,0
2007	9.470.797.192	100	9.470.723.442	100,0	73.750	0,0
2008	11.737.479.949	100	11.729.543.032	100,0	4.936.917	0,0
2009	13.130.908.518	100	13.115.762.838	99,9	15.145.680	0,1
2010	14.922.285.296	100	14.908.651.741	99,9	13.633.555	0,1
2011	16.383.452.330	100	15.368.298.451	93,8	1.015.153.879	6,2

FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

Nota 1: Em 2002 e 2003, Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 2004, Ministério da Assistência Social. De 2005 a 2011, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Já a partir de 2005, com a estruturação do MDS, pode-se dizer que o orçamento, no que diz respeito à composição da unidade orçamentária segundo as funções orçamentárias, passou a se estabilizar e apresentar um padrão definido. Dessa data em diante, a presença de outras funções diferentes da assistência social foi sempre residual, com exceção de 2011, quando houve 1 bilhão de reais em reserva de contingência (função 99), por determinação presidencial, e que atingiu várias políticas, como estratégia de segurança da política macroeconômica de retração da atuação do Estado para incentivar a maior participação do setor privado na economia. Ao todo, o governo contingenciou R\$ 50 bilhões naquele ano.

Conforme explicação de Salvador:

O contingenciamento orçamentário é um recurso que vem sendo bastante utilizado nos últimos anos como meio de assegurar metas de superávit primário, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal. Trata-se de um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal (SALVADOR, 2010, p.189).

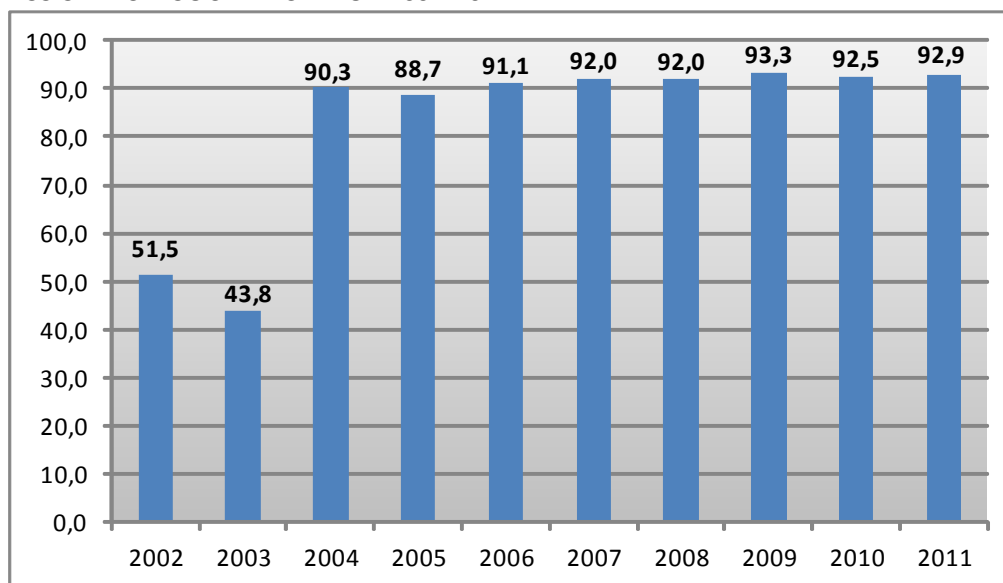
Contudo, observando-se a alocação de recursos intrafunção 08, constata-se que, com exceção de 2003, em toda a série histórica os benefícios de transferência de renda representaram a maior parte dos recursos aplicados na função assistência social.

Algumas observações sobre os benefícios:

- A Renda Mensal Vitalícia (RMV), concedida às pessoas idosas ou deficientes, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a 1/4 de salário mínimo, é um benefício, no valor de 1 salário mínimo, que se encontra em processo de extinção pois não são concedidos novos benefícios. Até 2003, era pago pelo Fundo do Regime Geral de Previdência Social. A partir de 2004, passou a ser pago pelo FNAS.
- O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício constitucional aos moldes do RMV, que foi criado para substituí-lo, mas com o diferencial de ser necessário um cadastramento a cada dois anos para manutenção do benefício. No período observado sofreu influência de dois fatores que elevaram seu volume de dispêndio: o advento do Estatuto do Idoso, que reduziu a idade mínima para elegibilidade à condição de idoso, aumentando o número de beneficiários; e a política econômica de valorização do salário mínimo, uma vez que o benefício é atrelado àquele.
- O Programa Bolsa Família (PBF) consiste em uma transferência de renda com condicionalidades, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que apresentou inclusão de novos beneficiários durante toda a série desde a sua criação em 2004. Primeiramente, esse programa foi gerido por uma Secretaria Executiva exclusiva e, a partir de 2005, passou a fazer parte da estrutura do MDS.

Todos estes dados contribuíram para o aumento da participação dessas ações no conjunto da função assistência social. Mais do que isso, ocupando praticamente todo o orçamento nesse quesito, conforme demonstra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO BPC, RMV E PBF NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL - UNIÃO - 2002-2011



FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

O salto ocorrido em 2004 é devido, por um lado, à transferência do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para o FNAS, da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de RMV e, por outro, à criação do PBF.

Tendo em vista que a transferência de renda ocorre diretamente ao cidadão, essa significativa parcela dos recursos não envolve relações federativas. A diferença entre eles é que, enquanto BPC e RMV são benefícios garantidos constitucionalmente, ou seja, atende a uma racionalidade burocrática, o PBF, por sua vez, é um programa de governo, isto é, representa uma racionalidade política, tanto que, seus recursos são operacionalizados pelo orçamento do órgão gestor e não pelo FNAS. Pois, passar pela racionalidade do fundo a fundo necessariamente exigiria a fiscalização dos Conselhos, além de ser colocado a debate e decisão colegiada das comissões, o que, evidentemente, acarretaria perda de autonomia e controle das decisões pelo governo federal.

No entanto, essas mudanças ocorridas no segundo ano de governo do presidente Lula, demonstra que no primeiro ano de seu governo esteve amarrado à obrigação de executar a LOA 2003, referente ao último ano do segundo PPA de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa situação oferece motivos para a seguinte analogia: “Assim como a 1ª sinfonia de Brahms é por vezes dita a ‘décima de

Beethoven', o primeiro ano Lula poderia ser considerado o nono ano de Cardoso" (KERSTENETZKY, 2012, p.232). Contudo é importante registrar que a transição de governos ocorrida entre FHC e Lula foi a primeira a ocorrer sobre a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja redação veta a possibilidade de grandes manobras orçamentárias em relação aos compromissos assumidos em diversas instâncias e contemplados na LOA.

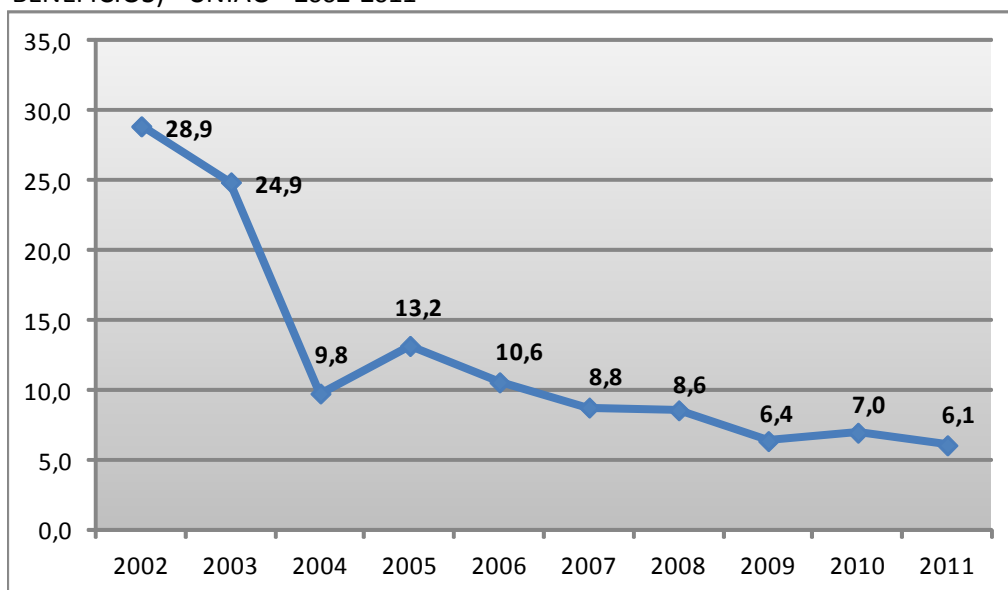
Assim, desde 2007 – metade da série histórica – restam, então, no máximo 8% de recursos para todas as demais atividades voltadas a essa política: tanto as administrativas quanto as finalísticas de execução dos serviços previstos na LOAS, PNAS e SUAS.

Enquanto o crescimento do BPC e RMV juntos foi, em relação ao início da série histórica, de 282,1% (adotando-se 2005, ano de criação do SUAS, 110,6%), o do PBF, desde sua criação em 2004, foi de 109,1% (adotando-se 2005 como ano de referência do SUAS, foi de 79,8%).

Já os recursos disponíveis para serviços apresentou comportamento distinto. Em relação a 2002, o montante disponível em 2011 era 39,4% menor. Se comparado a 2005, ano do SUAS, os valores foram de menos 10,8%. Desse modo, houve perda efetiva de recursos no período. Isto é, além do grande crescimento dos recursos disponíveis aos benefícios, os relacionados aos serviços sequer chegaram a compensar as perdas. Perderam não apenas participação relativa, mas também volume absoluto, como pode ser percebido através da aplicação de índices de reajustes.

Os recursos disponíveis para realização de serviços previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) via transferência fundo a fundo, isto é, que envolve relações intergovernamentais, estão representados no gráfico 7.

GRÁFICO 7 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DISPONÍVEIS NO FNAS PARA TRANSFERÊNCIAS RELACIONADAS A SERVIÇOS DA LOAS (EXCLUSIVE BENEFÍCIOS) - UNIÃO - 2002-2011



FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

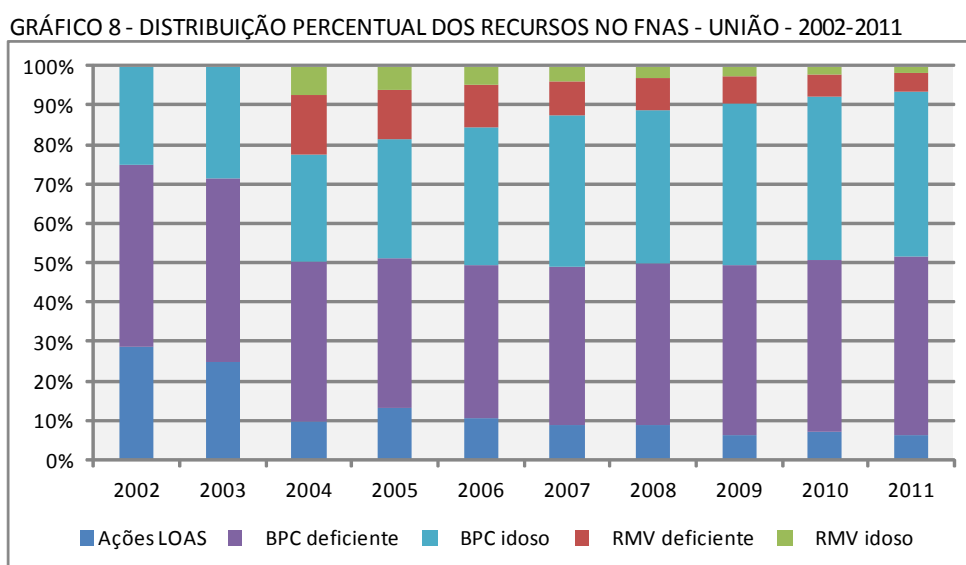
Se houve uma padronização, operada pela NOB/SUAS, com a adoção de pisos de transferências regulares e automáticas, por que esse cenário?

A resposta consiste no fato de que os critérios de rateio dos recursos, uma vez definidos na NOB/SUAS, passaram, de certa forma, a ser estáticos. Isto é, não foi previsto nenhum tipo de mecanismo que possibilitasse um reajuste constante dos valores disponibilizados, ou pelo menos com algum intervalo de tempo previamente definido para acontecer o ajustamento. Desse modo, os valores ficaram “congelados” e foram sofrendo efetivas perdas. As correções, quando aconteceram, foram em virtude dos momentos em que houve expansão orçamentária das cifras destinadas a essa área. Quando a assistência social foi contemplada com algum suplemento de recursos no orçamento total foi possível realizar algum incremento no rateio das cifras destinadas a suprir os serviços do SUAS.

Visto isso, pode-se constatar que a preferência para alocação de recursos seguiu uma racionalidade política, quando se compara o percentual de crescimento do PBF com os serviços. O movimento parece ser mais competitivo do que cooperativo.

Ressalte-se ainda, uma vez mais, que os benefícios de transferência de renda contemplados pelo FNAS são diretamente influenciados pela política de valorização

do salário mínimo efetuada durante a década em tela. Além disso, vale destacar também que houve impacto positivo no número de beneficiários dessas transferências com as respectivas reduções, previstas na legislação, da idade mínima para se conquistar o direito de acesso ao benefício, primeiramente de 70 para 67 anos, e depois para 65, o que provocou um aumento substantivo no volume de recursos – lembrando que estes possuem caráter de despesa obrigatória. Essa composição e comportamento podem ser observados no gráfico 8, abaixo:

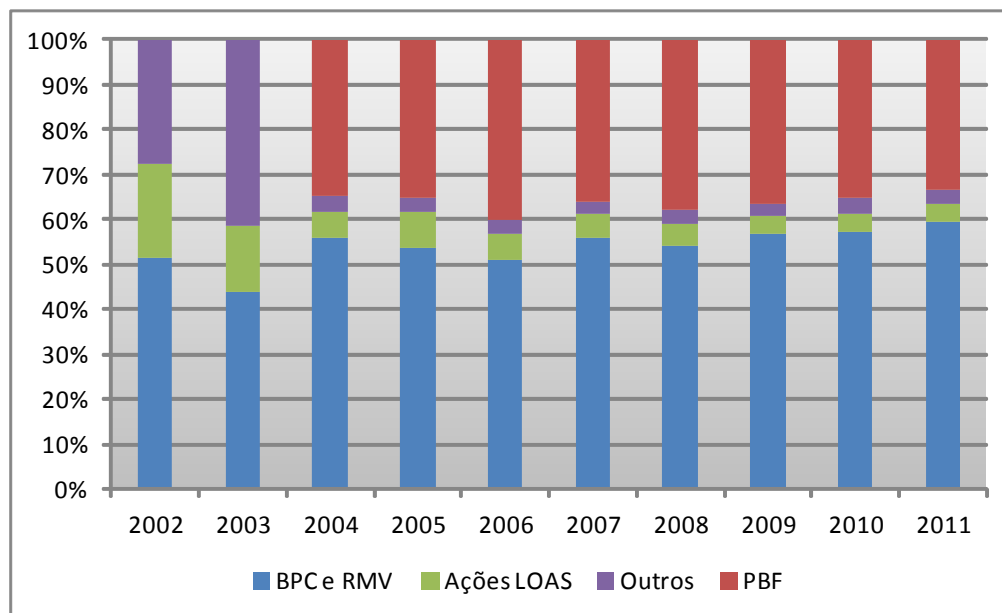


FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.
Elaboração própria.

Pelo gráfico 8 pode-se perceber ainda a redução do RMV, principalmente o idoso – pelo fato de não serem mais concedidos novos benefícios –, bem como a perda de representatividade das ações voltadas aos serviços da LOAS, conforme acima verificado.

Vejamos agora como fica a distribuição na alocação de recursos na função 08, em toda a série histórica, considerando todas as unidades orçamentárias envolvidas (gráfico 9).

GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL - UNIÃO - 2002-2011



FONTE: Brasil, Lei Orçamentária Anual da União.

Elaboração própria.

Pode-se inferir que, desde 2004, parte do volume de recursos que era despendido em Assistência social fora da gestão da política – isto é, disperso em outras unidades orçamentárias estranhas à área – foi canalizada para o PBF, ou, pelo menos, passou a ocupar um espaço semelhante.

Importante ainda registrar que o PBF ocupa um significativo espaço no orçamento da função 08, mas que, devido a sua natureza finalística, deveria, em regra, estar contido no FNAS.

Esse aspecto tem sido destacado por analistas da temática. Abrucio (2010), por exemplo, ao discorrer sobre aspectos de coordenação e cooperação no federalismo brasileiro, quando se debruça sobre a relação entre PBF e SUAS, chega à seguinte conclusão:

Apesar de toda essa estrutura, a principal política nacional de assistência social, o Programa Bolsa Família (PBF), é formulado e implementado integralmente no nível nacional, completamente à margem do Suas. Esse caso demonstra a fragilidade do sistema (ABRUCIO, 2010a, p.201).

Essa situação de fragilidade institucional envolvendo o PBF também é objeto de destaque por analistas da proteção social brasileira, no que tange à própria garantia de direitos dos cidadãos do país:

Sua progressiva expansão ao longo dos últimos cinco anos consolidou a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da proteção social brasileira [...] apesar de não ser oficialmente reconhecido como parte da Assistência Social e ser operado por uma gestão própria e independente, o PBF pode ser considerado integrante daquela política. De um lado, é um benefício não contributivo situado no âmbito da segurança de renda que, como já citado, é uma das seguranças a serem garantidas pela Política Nacional de Assistência Social. De outro, tem como meta a cobertura universal no grupo beneficiário e que sua regulamentação não conflita com os demais princípios constitucionais organizadores da Seguridade Social. No entanto, em que pese ser um benefício assistencial, o Programa Bolsa Família não pode ser identificado a um direito social. Atualmente, o PBF é gerido, no âmbito do MDS. (JACCOUD, HADJAB, CHAIBUB, 2009, p.216).

No caso do estado do Paraná, a composição dos recursos destinados à função assistência social foi provida por várias unidades orçamentárias ao longo de toda a série histórica (tabela 16). Destaca-se a existência de dois fundos compondo a função: o de Assistência Social (FEAS) e o da Infância e Adolescência (FIA). Assim, não se encontra aqui atendimento à diretriz que procura evitar a dispersão de recursos, concentrando-os em apenas duas unidades orçamentárias.

TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 2002-2011

ANO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA				TOTAL
	FEAS	Órgão Gestor	FIA	Outras	
2002	29,1	7,4	13,4	50,0	100,0
2003	33,3	12,2	17,2	37,3	100,0
2004	28,9	37,4	19,3	14,3	100,0
2005	16,5	31,1	13,1	39,3	100,0
2006	15,2	24,8	13,9	46,1	100,0
2007	4,3	28,5	29,6	37,7	100,0
2008	7,4	35,8	17,9	38,9	100,0
2009	8,1	26,4	19,9	45,5	100,0
2010	6,4	24,4	22,5	46,7	100,0
2011	6,3	18,1	26,6	49,0	100,0

FONTE: Paraná, Lei Orçamentária Anual do Estado.

Elaboração própria.

Outro dado é que apenas nos anos de 2002 e 2003 os recursos do FEAS foram superiores aos do órgão gestor. Isso pode ser indicativo de que o governo optou por financiar ações, programas e serviços fora da dinâmica inerente aos fundos, tais como a fiscalização e controle do conselho, obtendo assim maior autonomia e discricionariedade na conduta da política. Pode-se deduzir isto uma vez que é pouco provável que gastos administrativos excedam, de forma considerável, aqueles relacionados às atividades fins da política.

Mas também existe o fato de que a classificação na função “é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado, ou seja, as despesas são classificadas como assistência social, ou não, de acordo com conveniências político-institucionais” (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.26).

Verifica-se ainda que somente no ano de 2004 as unidades orçamentárias diretamente correlacionadas à política de assistência social foram responsáveis por mais de 50% dos recursos da área. Desde 2005 o tamanho do fundo e do órgão gestor de assistência social vem perdendo participação na distribuição total de recursos. Desse modo, na contramão das normativas legais, foi bastante acentuada no período a perda de representatividade do FEAS. Isso significa dizer que o maior montante de recursos não foi aplicado em consonância com o expresso na LOAS, PNAS e NOB/SUAS. Isto é, o estado do Paraná optou por desenvolver sua própria concepção de política de assistência social realizada à margem das orientações expostas nas normativas legais de cunho nacional. De tal modo, não houve um esforço de cooperação estadual, no âmbito financeiro, para a consolidação do SUAS.

Essa, contudo, não é uma peculiaridade do Paraná. Isso ocorre devido à existência da seguinte característica:

apesar de serem classificadas orçamentariamente como socioassistenciais (função 08), não são acolhidas como tal pela presente orientação da política de assistência. A possibilidade de convivência entre novas e velhas práticas na assistência social coloca em questão, por conseguinte, a força do pacto federativo em torno do SUAS e da atual política nacional de assistência social (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.31).

Também o fato de a assistência social compartilhar a Secretaria de Estado com outra política setorial (Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social), aliada à criação, em 2007, de uma secretaria exclusiva destinada a uma política transversal (Secretaria de Estado da Criança e Juventude), podem ser consideradas determinantes nessa composição apresentada, em que se deixou de dar prioridade às unidades orçamentárias efetivamente atreladas à assistência social em benefício de outras, notadamente vinculadas à política da criança e adolescente.

A tabela 17 demonstra que o FEAS foi composto exclusivamente, em todo o período, pela função assistência social. Apesar disso, constata-se que seus valores nominais foram sendo reduzidos a cada ano, tendo o processo se acelerado justamente após as publicações legais, em 2004 e 2005, que procuraram

regulamentar a área.

TABELA 17 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 2002-2011

ANO	Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	25.688.010	100	25.688.010	100	-	-
2003	26.087.400	100	26.087.400	100	-	-
2004	22.624.600	100	22.624.600	100	-	-
2005	24.582.896	100	24.582.896	100	-	-
2006	23.056.046	100	23.056.046	100	-	-
2007	7.591.830	100	7.591.830	100	-	-
2008	14.653.690	100	14.653.690	100	-	-
2009	17.539.650	100	17.539.650	100	-	-
2010	15.138.000	100	15.138.000	100	-	-
2011	14.158.929	100	14.158.929	100	-	-

FONTE: Paraná, Lei Orçamentária Anual do Estado.

Elaboração própria.

Sobre isso, pesquisadoras ligadas ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirmam:

nota-se um envolvimento relativamente menor dos governos estaduais no cofinanciamento do SUAS [...] O menor compromisso dos estados com o financiamento do SUAS se reflete na baixa adesão dos mesmos à gestão financeira da política por meio dos fundos de assistência social. Estes deveriam reunir todos os recursos destinados às ações e serviços, permitindo maior transparência no acompanhamento da política. A gestão financeira, inclusive os repasses, por meio dos fundos assegura também regularidade ao financiamento da política sendo, portanto, fundamental para estruturar serviços continuados. Assim, parece que é justamente a regularidade do financiamento associada aos fundos que afasta muitos estados da utilização desse instrumento, dado o envolvimento proporcionalmente menor desta esfera no cofinanciamento da política (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.31).

Portanto, a expectativa de que seja gerada uma obrigação e, mais do que isso, uma regularidade na transferência de recursos aos municípios via instituto do fundo pode ser a razão do esvaziamento desse expediente no âmbito estadual, ainda mais quando se considera o reduzido volume de recursos financeiros disponíveis para serem usados de forma discricionária. Pois ao gerar mais uma despesa obrigatória se elevaria o montante de recursos comprometidos com ações sob gerência de outras instâncias, quer seja de governo (como no caso das transferências aos fundos municipais) quer seja de deliberação (no caso efetuado pelo controle social do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS).

Já em relação ao órgão gestor, constata-se que apenas nos anos iniciais da série histórica a totalidade das cifras foi disponibilizada na função assistência social (tabela 18). Nesses anos o órgão gestor era representado pela Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, o que já indicava a presença da temática da infância como atrelada à política de assistência social.

TABELA 18 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 2002-2011

ANO	Órgão Gestor - Secretaria de Estado		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	6.528.240	100	6.528.240	100	-	-
2003	9.530.730	100	9.530.730	100	-	-
2004	91.025.020	100	29.320.000	32,2	61.705.020	67,8
2005	115.399.814	100	46.301.434	40,1	69.098.380	59,9
2006	89.668.549	100	37.643.853	42,0	52.024.696	58,0
2007	96.096.850	100	50.600.000	52,7	45.496.850	47,3
2008	126.181.580	100	70.500.000	55,9	55.681.580	44,1
2009	130.773.350	100	56.959.850	43,6	73.813.500	56,4
2010	122.162.150	100	57.420.830	47,0	64.741.320	53,0
2011	117.442.894	100	40.649.179	34,6	76.793.715	65,4

FONTE: Paraná, Lei Orçamentária Anual do Estado.

Elaboração própria.

Percebe-se também que, em 2002 e 2003, os valores nominais eram bastante inferiores aos apresentados em 2004. Contudo, vale lembrar, conforme tabela 16, que nesse momento o FEAS ocupava espaço maior do que o órgão gestor na distribuição dos recursos.

De 2004 em diante ocorre uma fusão entre as políticas de trabalho e assistência numa mesma secretaria de estado, resultando na Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP)⁸¹. Nesse período, apenas nos anos de 2007 e 2008 a política de assistência social obteve mais recursos do que a de trabalho e emprego.

Segundo Silveira (2004), em virtude do lugar ocupado pela assistência no estado do Paraná, os “constrangimentos em relação ao financiamento estão agregados a outros fatores, especialmente a fusão com a política de trabalho” (SILVEIRA, 2004, p.145). Na opinião de uma representante governamental no

⁸¹ No primeiro semestre de 2011 ainda perdurou a existência de duas secretarias que atuavam na política de assistência social. Já no segundo semestre houve um desmembramento da SETP, que foi fundida com a Secretaria de Estado da Criança e Juventude, formando a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), essa união das políticas de trabalho e assistência sob o mesmo órgão gestor resultou, para a assistência social, em “redução de pessoal técnico qualificado e na redução do financiamento da política” (Entrevista Conselheira Governamental *apud* SILVEIRA, 2004, p.145).

No mesmo estudo, também em depoimento, uma conselheira não governamental é ainda mais incisiva quando afirma que “a junção da secretaria diminuiu o poder local [...] Não há co-financiamento da esfera estadual” (Entrevista Conselheira Não Governamental *apud* SILVEIRA, 2004, p.145).

A respeito dessa questão, em artigo publicado no jornal *Gazeta do Povo*, em março de 2010, intitulado “As políticas sociais no Paraná no Governo Requião”, a Prof. Dra. Dione Lolis, da Universidade Estadual de Londrina, afirma que “as ações de geração de renda avançaram muito pouco no atual governo, os investimentos em programas e projetos de assistência social, conforme prevê a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), vêm sendo implementados com recursos federais e municipais” (LOLIS, 2010).

Portanto, assim como ocorreu com o FEAS, também a parcela destinada à administração da política de assistência social no estado do Paraná teve seu montante de recursos (em valores nominais) reduzidos nos anos finais da série histórica.

Constata-se, então, que apenas uma pequena parte dos recursos aplicados pelo estado paranaense na função 08 estão relacionados ao SUAS, existindo um fundo paralelo – o FIA – que rivaliza e, de certo modo, obstaculiza a efetiva implementação da política nacional de assistência social conforme as diretrizes das regras legais estabelecidas pelas instâncias competentes.

Com isso, conforme já apontado por outros autores em relação a essa esfera de governo, também no caso específico do Paraná se confirma a condição na qual:

o Estado como ente federativo vem sofrendo críticas quanto ao não cumprimento de suas responsabilidades, na medida em que o gestor estadual enquanto agente público é investido de novas e mais amplas atribuições – financeiras, técnicas, administrativas e políticas – na relação com o conjunto de municípios, com a instância federal e nos espaços de pactuação (COUTO, YASBEK; RAICHELIS, 2010b, p.265).

Notadamente, tal característica pode ser considerada, por um lado, como um efeito inesperado pela racionalidade burocrática e, por outro, como uma manifestação clara da racionalidade política que opera de acordo com suas próprias

diretrizes, até mesmo em virtude das contingências estruturais postas a uma substantiva ampliação de atividades de atuação estadual.

No que tange à esfera municipal, centrando o olhar na capital paranaense – única metrópole do estado de acordo com os critérios da PNAS – verifica-se que em toda a série histórica houve dispersão de recursos na função assistência social para além das unidades orçamentárias diretamente correlacionadas à política ora em análise (tabela 19).

TABELA 19 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - CURITIBA - 2002-2011

ANO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA			TOTAL
	FMAS	Órgão Gestor	Outras	
2002	31,5	26,0	42,5	100,0
2003	42,3	33,7	24,0	100,0
2004	48,7	45,4	5,9	100,0
2005	49,9	45,3	4,8	100,0
2006	32,1	28,5	39,4	100,0
2007	34,3	32,1	33,6	100,0
2008	51,5	40,0	8,6	100,0
2009	46,0	42,0	12,1	100,0
2010	42,1	49,9	8,0	100,0
2011	44,8	47,2	8,0	100,0

FONTE: Curitiba, Lei Orçamentária Anual do Município de Curitiba.
Elaboração própria.

Contudo, fundo e órgão gestor somados sempre representaram uma parcela correspondente à maioria dos recursos reservados à área de assistência social nos orçamentos anuais do município.

Já em relação ao comportamento da previsão de recursos do respectivo fundo de assistência social, diferentemente do observado nas instâncias governamentais superiores, aqui a composição apresenta uma diversidade de funções para além da 08 (tabela 20). Embora majoritariamente composto pela função assistência social, o fundo apresentou em quase toda a série histórica uma representativa parcela de recursos destinados a outras funções. Nesse sentido, uma presença constante foi a função 11 (trabalho), destinada a prover recursos para programas de geração de renda.

Outro dado de suma importância reside no fato de se constatar que os valores dos recursos do FMAS de Curitiba, isoladamente, são, no ano de 2011, quatro vezes maiores que os encontrados no FEAS do Paraná. Mais do que isso, desde 2004 o

volume de recursos disponibilizados no fundo curitibano foi superior ao encontrado no fundo paranaense.

TABELA 20 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CURITIBA - 2002-2011

ANO	Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	15.533.000	100	11.620.000	74,8	3.913.000	25,2
2003	22.373.000	100	15.797.000	70,6	6.576.000	29,4
2004	28.200.000	100	21.851.000	77,5	6.349.000	22,5
2005	29.291.000	100	20.964.000	71,6	8.327.000	28,4
2006	31.080.000	100	24.125.000	77,6	6.955.000	22,4
2007	38.304.000	100	30.486.000	79,6	7.818.000	20,4
2008	44.680.000	100	43.486.000	97,3	1.194.000	2,7
2009	48.420.000	100	47.831.000	98,8	589.000	1,2
2010	51.988.000	100	43.773.000	84,2	8.215.000	15,8
2011	60.683.000	100	52.578.000	86,6	8.105.000	13,4

FONTE: Curitiba, Lei Orçamentária Anual do Município de Curitiba.

Elaboração própria.

No que tange ao órgão gestor da política também ocorre uma particularidade em relação às demais instâncias federativas aqui observadas. A capital do Paraná é caso único no estado de ser uma fundação pública a responsável por conduzir a política de assistência social. De modo que a Fundação de Ação Social (FAS) percorre toda a série histórica aqui selecionada, não havendo, assim, mudanças ou trocas institucionais na estrutura do órgão gestor municipal. Dessa forma, o comportamento da composição de recursos apresentou uma grande homogeneidade em todo o período (tabela 21), sendo a composição orçamentária da FAS formada majoritariamente por recursos reservados à função assistência social, existindo ainda, de forma bastante residual, embora constante, a presença de outras funções, com destaque para a 28 (encargos especiais).

Para se analisar o comportamento da distribuição dos recursos em assistência social no restante dos municípios do Paraná foi preciso, para tornar o estudo viável, recorrer a outra fonte de dados distinta da utilizada até aqui. No caso, utilizou-se a base de dados da Diretoria de Contas Municipais, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁸².

⁸² Base disponibilizada via pedido de acesso à informação, sob Processo n. 760842/12.

TABELA 21 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CURITIBA - 2002-2011

ANO	Órgão Gestor - Fundação de Ação Social (FAS)		FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS			
			Função 08		Outras	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2002	9.595.000	100	9.579.000	99,8	16.000	0,2
2003	12.630.000	100	12.576.000	99,6	54.000	0,4
2004	20.500.000	100	20.375.000	99,4	125.000	0,6
2005	19.120.000	100	19.018.000	99,5	102.000	0,5
2006	21.460.000	100	21.375.000	99,6	85.000	0,4
2007	29.842.000	100	28.567.000	95,7	1.275.000	4,3
2008	34.257.000	100	33.755.000	98,5	502.000	1,5
2009	44.411.000	100	43.671.000	98,3	740.000	1,7
2010	53.087.000	100	51.847.000	97,7	1.240.000	2,3
2011	57.173.000	100	55.428.000	96,9	1.745.000	3,1

FONTE: Curitiba, Lei Orçamentária Anual do Município de Curitiba.

Elaboração própria.

Primeiramente foi realizado um levantamento procurando identificar a característica do órgão gestor da política de assistência social, em três momentos distintos: 2003, 2007 e 2011. A opção por essas datas se deve ao fato de representarem o penúltimo ano de cada mandato político com alguma participação em nossa série histórica selecionada. Essa foi uma forma de mensurar a organização político-administrativa sob um mesmo prisma de comparação, pois no penúltimo ano de governo é bastante provável que já se encontre consolidada a estrutura administrativa desenhada pelo chefe do executivo.

Na sequência os municípios foram agrupados em blocos de acordo com o seu tamanho, segundo o porte populacional previsto na PNAS.

Em alguns casos não havia uma descrição suficiente que tornasse possível a identificação da unidade orçamentária responsável pela política. De modo corrente, as descrições se utilizavam de formas genéricas, tais como: assistência social, ação social, promoção social etc. Para esses casos utilizou-se a nomenclatura “não especificado”. Esse tipo de situação foi encontrado apenas em municípios de porte pequeno I e II.

Também foram encontradas situações atípicas, como aquelas em que o próprio fundo municipal de assistência social é o órgão gestor da política no município. O que inegavelmente constitui um equívoco.

Em todo caso, constata-se uma preferência nos municípios paranaenses pela utilização de um órgão gestor exclusivo da assistência social, isto é, sem haver compartilhamento com outras políticas. Apenas nos municípios de pequeno porte I, nos anos de 2003 e 2007, a estrutura do órgão gestor como um Departamento

Exclusivo foi superior à organização de uma Secretaria Exclusiva. Já em 2011, encontramos também uma tendência: a de que quanto maior o porte populacional do município, maior também foi o percentual de uma Secretaria Exclusiva como órgão gestor da assistência social (tabela 22).

TABELA 22 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA ESTRUTURA DO ÓRGÃO GESTOR MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO MUNICÍPIOS, POR CLASSES DE TAMANHO POPULACIONAL - MUNICÍPIOS DO PARANÁ (EXCLUSIVE CAPITAL) - 2003-2007-2011

PORTE POPULACIONAL	ANO	CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA DO ÓRGÃO GESTOR							
		Secretaria Exclusiva	Secretaria Compartilhada	Departamento Exclusivo	Departamento Compartilhado	Setor subordinado a outra área	Fundo Municipal	Outros - Diretoria, Divisão, Assessoria, etc	Não especificado
Pequeno I	2003	23,2	14,2	30,6	21,9	1,6	0,3	4,5	3,5
	2007	28,5	12,5	32,7	13,8	6,4	0,6	2,9	2,6
	2011	57,1	7,4	26,3	2,2	0,6	2,2	2,6	1,6
Pequeno II	2003	49,1	24,5	15,1	1,9	-	-	7,5	1,9
	2007	54,5	23,6	10,9	-	7,3	-	1,8	1,8
	2011	78,2	16,4	3,6	-	-	-	1,8	-
Médio	2003	85,7	-	-	-	-	7,1	7,1	-
	2007	71,4	7,1	-	-	14,3	-	7,1	-
	2011	78,6	21,4	-	-	-	-	-	-
Grande	2003	68,8	31,3	-	-	-	-	-	-
	2007	64,7	29,4	-	-	5,9	-	-	-
	2011	94,1	5,9	-	-	-	-	-	-

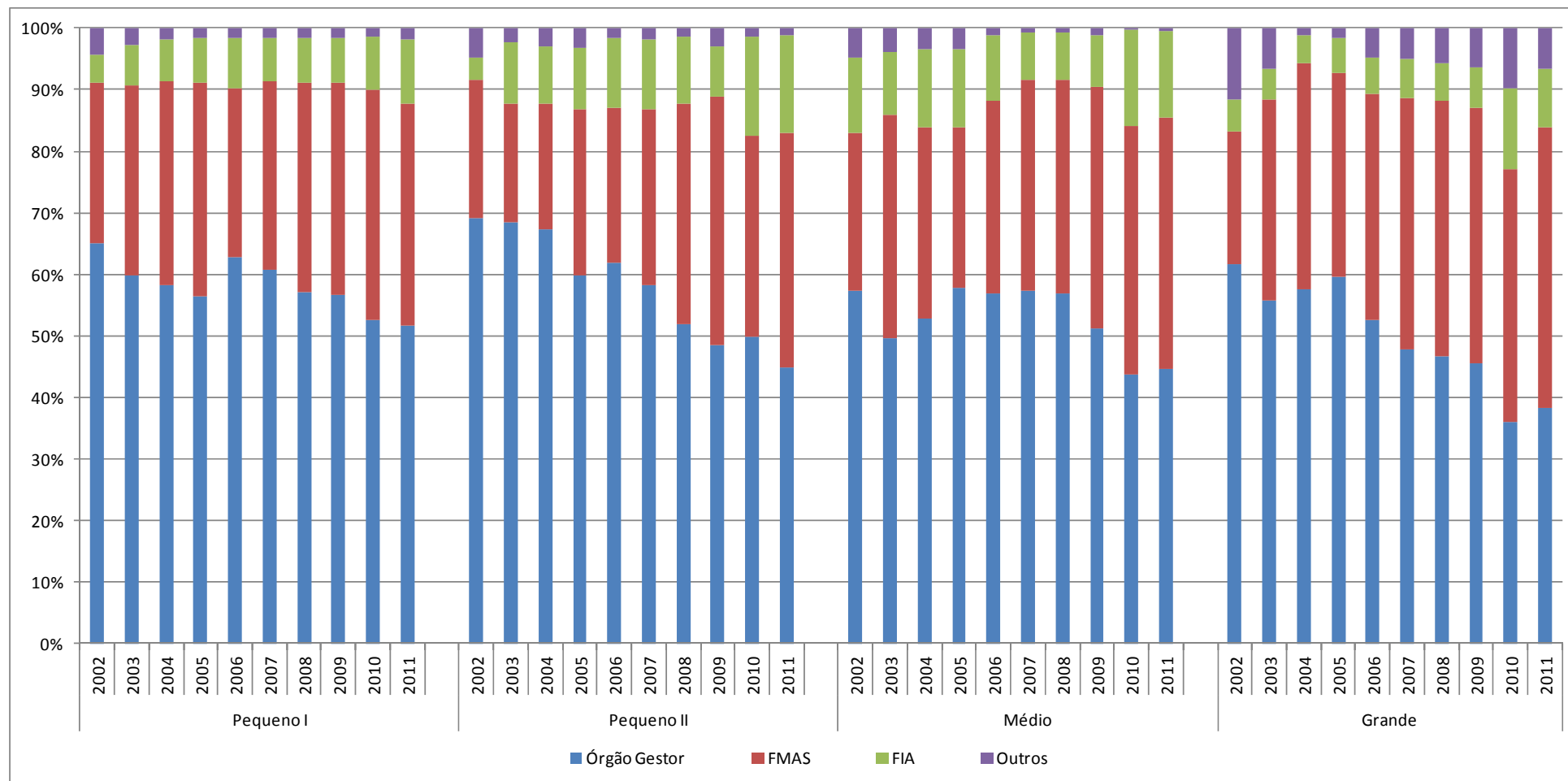
FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Diretoria de Contas Municipais
Elaboração própria.

Então, com o órgão gestor identificado, passamos a verificar a distribuição dos recursos por unidade orçamentária, novamente com os municípios organizados por classe de tamanho populacional (gráfico 10).

Em todos eles foi encontrada uma situação que replica a encontrada em âmbito estadual: a presença forte do FIA. Assim, algumas características podem ser destacadas de forma breve:

- Em todas as classes de tamanho populacional foi identificada uma tendência de diminuição da participação do órgão gestor no total da função 08.
- Também em todos os portes populacionais foi constatada uma ampliação da participação dos FMAS e dos FIA.
- Com exceção dos grandes municípios, a participação de outras unidades orçamentárias na composição da função assistência social foi reduzida durante o percurso da série histórica.

GRÁFICO 10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS APLICADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, SEGUNDO MUNICÍPIOS POR CLASSES DE TAMANHO POPULACIONAL – MUNICÍPIOS DO PARANÁ (EXCLUSIVE CAPITAL) - 2002-2011



FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Diretoria de Contas Municipais

Elaboração própria.

Esse cenário encontrado nos municípios paranaenses por um lado ainda sinaliza para a manutenção de uma diversidade de unidades orçamentárias, principalmente em virtude do FIA, e, por outro, sugere um movimento de adequação ao SUAS na medida em que cresce a participação do FMAS com diminuição do órgão gestor. Contudo, o crescimento da participação do FIA impossibilitou uma real ampliação da participação total na função assistência social dos fundos municipais somados ao órgão gestor. Em termos gerais, encontramos um cenário quase que de estabilidade entre o início e o final da série histórica no que tange à participação dessas duas unidades. Com isso, pode-se considerar pouco efetiva a influência da NOB/SUAS na organização orçamentária dos municípios, ainda que tenha havido, na maioria dos municípios, uma redução na participação de outras unidades orçamentárias, uma vez que esse mesmo espaço foi contemplado pela ampliação do FIA.

4.7 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Outra maneira importante de se identificar os padrões de financiamento da assistência social consiste em verificar a realização de transferências intergovernamentais no período. Contudo, essa se mostrou uma das tarefas mais árduas de ser realizada. O modo como cada ente classifica as transferências em cada base de dados em vários momentos apresentou grandes divergências. Apesar disso, optou-se aqui por apresentar os dados que foram possíveis de serem condensados, a despeito de possíveis inconsistências.

No caso do estado do Paraná foi utilizada como fonte de dados o arquivo “Execução Orçamentária dos Estados”, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Nessa base encontramos os dados conforme categorização realizada pelas administrações estaduais. A primeira dificuldade encontrada foi relativa à estrutura da base, pois nos anos iniciais de nossa série histórica, mais especificamente 2002 e 2003, a organização do nível de desagregação dos dados não permitia que se chegasse até as receitas oriundas de transferências.

Na sequência, no período de 2004 a 2006, não foi classificada pelo estado do Paraná nenhuma transferência relacionada à assistência social. Somente a partir de 2007 é que elas começam a ser realizadas ou efetivamente declaradas pelo ente

estadual⁸³.

De todo modo, nos anos em que houve registros o volume de recursos federais transferidos ao estado paranaense para a assistência social foi residual, em termos de representatividade no orçamento total da função. Apenas no ano de 2010 esse volume de recursos foi um pouco mais expressivo (tabela 23).

TABELA 23 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS AO ESTADO, PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL - PARANÁ - 2002-2011

TRANSFERÊNCIAS Órgão Gestor e Fundo	ANO									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valores nominais em R\$	N.D.	N.D.	-	-	-	390.774,18	655.704,70	976.699,74	4.467.241,82	647.213,35
Percentual de participação no total	N.D.	N.D.	-	-	-	0,27	0,36	0,41	2,34	0,35

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Execução Orçamentária dos Estados.

Elaboração própria.

No que tange aos municípios paranaenses, foram utilizadas duas bases de dados: uma para mapear as transferências federais e outra para as transferências estaduais em assistência social.

Para a esfera federal utilizou-se o FINBRA por apresentar individualmente as receitas oriundas do FNAS e de convênios federais em assistência social, mas que para as transferências estaduais não apresenta a assistência social em destaque, ficando diluídas na categoria “Outras Transferências do Estado” – somente Saúde e Educação aparecem individualizadas nessa base. Nessa base temos a classificação efetuada pela instância receptora dos recursos.

Para a identificação das transferências da esfera estadual adotou-se como fonte de dados o aplicativo intitulado *Gestão do Dinheiro Público*⁸⁴, que disponibiliza dados a partir do ano de 2003. Nele encontramos a classificação conforme realizada pelo ente que cedeu recursos.

Assim, as transferências federais em assistência social, nos anos de 2002 e 2003, representavam aproximadamente 10% dos recursos aplicados na função pelos municípios. Em 2004, ocorre um salto no peso das transferências federais para 19%. Essa elevação na participação coincide com o grande suplemento de recursos ocorrido no mesmo ano na função 08 em âmbito federal, conforme

⁸³ Verificando de modo exploratório a execução de outros estados da federação constatou-se que desde 2004 houve registros, embora não de forma regular, de receitas federais voltadas à assistência social nos orçamentos estaduais.

⁸⁴ O autor agradece à Analista de Controle Danielle Moraes Sella, da Diretoria de Contas Estaduais, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pela indicação do aplicativo *Gestão do Dinheiro Público* (<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/lei131/lei131.jsp>) como fonte de dados.

anteriormente verificado na tabela 10. A partir de 2005, apresenta uma tendência decrescente que vai até o exercício de 2009, quando novamente volta a esboçar alguma reação em termos positivos de crescimento da participação das transferências federais nos municípios.

Com isso, fica claro que após a NOB/SUAS, em 2005, não houve nenhum incremento substantivo de receitas federais destinadas aos municípios paranaenses, o que, coerentemente, vai ao encontro do anteriormente verificado no gráfico 7, que indicava uma diminuição da disponibilidade de recursos voltados ao financiamento de ações da LOAS, notadamente realizadas em âmbito municipal, uma vez que a União não executa serviços na área de assistência social.

No que cabe ao volume de transferências estaduais aos municípios temos dois cenários: um primeiro que vai de 2003 a 2006, caracterizado por recursos residuais nos orçamentos municipais, e um segundo, de 2007 em diante, marcado pela absoluta ausência de transferências aos municípios.

Essa estranha situação de “zero transferências” do estado aos municípios começa, justamente, no ano em que houve acentuada queda de recursos no FEAS, conforme demonstrado na tabela 17.

Então, com o intuito de explorar mais detalhadamente essa situação em que não ocorreu cofinanciamento do estado na política de assistência social dos municípios do Paraná, verificamos o conteúdo das Resoluções⁸⁵ do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-PR). Nelas constatamos uma estratégia do gestor estadual paranaense bastante similar à empregada pelo estado de Minas Gerais. Pois, conforme a análise de Palotti e Costa (2011), o estado mineiro optou por cofinanciar os municípios através de “mecanismos de indução [pelos quais] o governo estadual financiou despesas de capital (investimentos)” (PALOTTI, COSTA, 2011, p.225).

No caso paranaense a estratégia consistiu em realizar a construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) – ou seja, despesas em investimentos –, os quais, depois de concluídos, são repassados e entregues aos municípios para administração e manutenção.

A análise da experiência mineira indica que a atuação do gestor estadual na

⁸⁵ Disponíveis em <http://www.ceas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=530>. Acesso em dezembro de 2012 e janeiro de 2013.

implantação do SUAS obteve como resultados “novos instrumentos de gestão e ampliou, ainda que de forma tímida e incremental, o financiamento na área” (PALOTTI, COSTA, 2011, p.216).

Destaca-se ainda que o estado do Paraná não dispunha, durante a série histórica, de uma política de pisos de financiamentos, conforme orienta a NOB/SUAS. Tal procedimento foi aprovado em âmbito estadual apenas em dezembro de 2012, com previsão de vigência para 2013⁸⁶.

Esse aspecto, que notadamente diz respeito à racionalidade burocrática, ainda precisa ser explorado, uma vez que:

Com relação à repartição de recursos das esferas subnacionais, mesmo reconhecendo a autonomia desses entes na Federação brasileira, a norma recomendou que os estados replicassem tal sistemática [isto é, pisos de financiamento] na partilha dos seus recursos a fim de concretizar o objetivo de maior equidade presente na LOAS e reafirmado na PNAS. Entretanto, no momento de elaboração do presente trabalho, ainda não havia informações sistematizadas sobre quais estados estavam operando com critérios de partilha à luz da NOB (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.19).

Tendo em vista a redução, a partir de 2007, do orçamento efetivamente destinado à LOAS em âmbito estadual (FEAS e órgão gestor), na função assistência social, aliada ao fato de o estado não executar nenhum serviço de atendimento direto à população nessa área e de apenas desenvolver atividades de apoio técnico aos municípios, torna-se bastante plausível essa situação em que a esfera estadual se exime de realizar cofinanciamento da política municipal. Tal fato expressa de forma inequívoca a predominância do emprego de uma racionalidade política que se realiza às margens do estabelecido pela racionalidade burocrática.

Dessa forma, em face do até aqui verificado, percebe-se que o grande contingente de recursos aplicados em assistência social pelos municípios paranaenses procede de recursos próprios municipais (tabela 24).

⁸⁶ Trata-se do Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS), que repassará o valor mínimo mensal de R\$ 6.250,00 para 86 pequenos municípios do estado. Informação disponível em: <<http://www.ceas.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=50&tit=Parana-cria-Piso-deAssistencia-Social-para-municipios>>. Acesso em dezembro de 2012.

TABELA 24 - TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL - MUNICÍPIOS PARANÁ - 2002-2011

ANO	TRANSFERÊNCIAS - Órgão Gestor e Fundo				TOTAL NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL	
	Federais		Estaduais		Valor Nominal	%
	Valor Nominal	% no total	Valor Nominal	% no total		
2002	27.387.701,39	10,13	N.D.	N.D.	270.357.395,62	100
2003	27.985.887,96	10,09	101.106,80	0,04	277.290.125,52	100
2004	57.709.815,38	19,05	515.353,96	0,17	302.874.411,36	100
2005	64.720.715,85	18,34	1.890.229,14	0,54	352.880.014,41	100
2006	70.629.808,11	16,42	576.245,44	0,13	430.029.297,56	100
2007	68.911.857,49	14,41	-	-	478.202.071,62	100
2008	71.102.684,17	13,70	-	-	519.143.649,68	100
2009	71.253.327,61	12,79	-	-	556.966.278,12	100
2010	80.221.598,74	13,06	-	-	614.254.692,69	100
2011	99.511.360,49	14,78	-	-	673.404.504,10	100

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA; Governo Paraná, Gestão do Dinheiro Público, Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro.

Elaboração própria.

Nota: N.D - Não disponível.

4.8 COMENTÁRIOS FINAIS

A descrição efetuada até aqui nos permite perceber alguns pontos relevantes para a análise com o intuito de identificar padrões de financiamento.

Primeiramente, é notória a existência de três modos distintos de financiar a política de assistência social. Nesse sentido, encontram-se um pouco mais próximos a União e os municípios, com o estado destoando fortemente dos demais. Enquanto aqueles mais se aproximam de cumprir, cada qual a seu modo, as normativas legais, o último resiste em obedecê-las, imprimindo seu próprio modo de operar, inclusive chega a mais do que isso, parece mesmo se distanciar do restante. Desse modo, se entre União e municípios existe uma certa cooperação, o estado tende mais a uma competição.

Um dos motivos que conduz a isso é a existência de uma forte característica das atribuições de cada ente federativo no quesito finalístico de seu financiamento. Conforme destacam analistas da temática:

Enquanto compete ao governo federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda (o BPC, a RMV e, também, o Bolsa Família), o município confirma-se como principal responsável pela garantia dos serviços (JACCOUD, HADJAB, CHAIBUB, 2009, p.196)

À luz desses dados é possível concluir que, na política de assistência social, a União tem se concentrado no financiamento dos benefícios socioassistenciais (PBF e BPC), enquanto as demais esferas, notadamente os municípios, têm assumido maior responsabilidade no financiamento dos serviços (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.34).

Isso posto, observa-se que existe um vazio para a atuação do estado. Não concede benefícios ao cidadão e nem oferece serviços ao mesmo. As atribuições impressas nas normativas legais para a esfera estadual não condicionam a obrigatoriedade nem de uma nem de outra atividade. Fica a critério e entendimento da administração estadual o quanto e como deve atuar. Exige apenas que auxilie tecnicamente e cofinancie os municípios sem dar maiores pistas de qual deve ser efetivamente seu procedimento. Sendo dessa forma, a própria racionalidade burocrática abre espaço para a atuação da racionalidade política.

Nesse sentido, temos a seguinte conclusão de Kerstenetzky (2012):

Passos importantes foram dados com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em termos de padronização de ações e responsabilidades, porém não ainda em termos de compromisso fiscal por várias esferas de governo. O segmento que mais segue subfinanciado é o da provisão de serviços socioassistenciais, importante para a complementação de benefícios monetários aos pobres e socialmente excluídos, bem como para prover os cada vez mais necessários serviços de cuidados para idosos (KERSTENETZKY, 2012, p.241).

Contudo, o mais importante certamente reside no fato de que, no que tange à variável financiamento, a consolidação de uma série de normativas legais não obteve grande influência nos entes federados no sentido de ter sido um indutor para alavancar a participação de cada um no cofinanciamento da política de assistência social. O comportamento das cifras empregadas pela União, estado e municípios atuando em conjunto para cofinanciar ações, programas e serviços não sofreu alterações ou até mesmo deteriorou-se, como sugerem os dados encontrados na União e, principalmente, no estado. No máximo pode-se arriscar que houve um deslocamento de recursos executados fora das unidades orçamentárias da assistência para dentro delas, indicando, assim, mais uma adequação do que uma transformação.

Embora a União apresente um crescimento exponencial na área, este é influenciado por variáveis intervenientes, no caso a política de valorização do salário mínimo e da legislação sobre a pessoa idosa, que causaram impacto no montante

de recursos despendidos pelo BPC e RMV, além da prioridade concedida ao PBF, com a ampliação de beneficiários. Em todo caso, como foi ressaltado, as cifras envolvendo benefícios de transferência de renda, grosso modo, prescindem de relações federativas entre as esferas de governo⁸⁷, no sentido de que estados e municípios depositem parcela dos recursos para compor o benefício de renda transferido ao cidadão.

Do mesmo modo, a composição original dos orçamentos é determinante para esse cenário. Vimos que a União é a esfera que mais arrecada, e o município a mais beneficiada com transferências. Essa situação parece proporcionar a esses entes uma maior margem de manobra de seus recursos. Pode-se afirmar isso em relação à União quando se observa o direcionamento das despesas discricionárias, que se voltam principalmente para as políticas sociais e os municípios em virtude dos recursos livres apontados por Prado (2001). Já o estado apresenta uma composição de receitas estagnada e engessada, que parece impedi-lo de expandir seu campo de atuação na direção de assumir mais despesas obrigatórias.

Portanto, a diretriz de existir cofinanciamento da política de assistência social, que, em última instância, significa efetivamente a necessidade da União e do estado repassarem mais recursos financeiros aos municípios para que eles executem os encargos e atribuições que lhe cabem para atender à população, auxiliando-os, com isso, nessa tarefa, ainda é um objetivo a ser alcançado no federalismo brasileiro.

⁸⁷ O sucesso do PBF conta inegavelmente com a tarefa realizada pelos municípios de localização e cadastramento das famílias público-alvo, sem as quais não teria efetividade o programa.

5 CONCLUSÃO

O recente movimento de adesão maciça dos municípios paranaenses ao SUAS sinalizou um processo de institucionalização da política pública de assistência social. No entanto, tal interpretação no que tange ao cofinanciamento pode ser relativizada.

Esperávamos nós que esse movimento refletisse em um incremento positivo do financiamento da política, bem como alavancasse os percentuais de relações intergovernamentais no sentido de avultar as transferências de recursos monetários para subsidiar a execução das ações, serviços e programas de assistência social, notadamente realizados no âmbito municipal. Mas verificamos, para nossa surpresa, que as transferências federais mantiveram-se em um mesmo patamar durante toda a série histórica, e as estaduais saíram de cena.

Apesar do esforço de normatização, as razões para a não efetividade de aplicação passa pelo fato de que “um aparato legal é condição necessária, mas não suficiente, para a institucionalização das relações intergovernamentais. Afinal, existe o arbítrio dos que deveriam executá-lo” (MORA, 2006, p.255).

Dessa forma, embora tenha havido um crescimento real dos montantes de recursos empregados por cada esfera federativa, cada uma delas ocorreu em direções distintas, nem sempre guardando correlação com os dispositivos do SUAS.

Em termos gerais e de até certo modo esperado, nenhuma das instâncias observadas atendeu completamente ao posto pela normatização vigente na área, sendo que União e municípios estiveram mais próximos disso, enquanto o estado distanciou-se, caracterizando, dessa forma, um comportamento não esperado pelas regras legais.

Desse modo, a racionalidade burocrática, isto é, aquela que obedece ao aspecto formal-legal, apresentou-se de modo mais perceptível na União. A despeito de ter sido esta a esfera de governo em que houve o maior crescimento de recursos destinados à função orçamentária assistência social, constatou-se que durante a série histórica foi eliminada a dispersão de ativos financeiros em unidades não correlatas à política. Esse aspecto, aliado à maior participação em termos absolutos do FNAS no total de recursos, oferece melhores garantias de que os recursos estão sendo aplicados em consonância com as normativas do SUAS. Porém, a responsabilidade pelo crescimento do financiamento verificado no FNAS deve ser

atribuída a uma política de Estado, notadamente as transferências de benefícios de renda constitucionalmente previstos, caso do BPC e da RMV, que, por um lado, se caracterizam como despesas obrigatórias e, por outro, acompanham a política do salário-mínimo. Confirma-se assim a situação em que “os recursos financeiros na assistência social são, em grande parte, catalisados para benefícios com corte de renda, e por incidência histórica de baixo investimento na rede de serviços” (SPOSATI, 2009, p.51).

Contudo, embora em menor escala, a racionalidade política, ou seja, aquela que atende às funções e interesses dos grupos de referência ou de seus clientes (OFFE, 1984), também esteve manifesta na União, em dois sentidos: primeiro em relação ao cofinanciamento de ações e serviços previstos na LOAS que tiveram a participação do volume de recursos com perdas reais, uma vez que não foi previsto nenhum mecanismo de reajuste e atualização automático e continuado dos valores dos pisos de atenção e das transferências que, assim, foram perdendo representatividade; segundo pelo fato de os recursos destinados ao Bolsa Família, por ser uma política de governo, não terem sido alocados no FNAS, mas sim no orçamento da unidade do órgão gestor. O primeiro sentido demonstra as ressalvas e cuidados da União em não se comprometer e se responsabilizar com a manutenção dos serviços socioassistenciais executados pelos municípios, embora realize um financiamento indutor dos mesmos no momento em que banca uma pequena parcela dos custos. O segundo sentido segue a trajetória histórica de valorização das transferências de renda, conforme visto no capítulo 1, como principal forma de atuar na assistência social. Mas, aqui, sua garantia de continuidade, enquanto um direito social, encontra-se seriamente ameaçada enquanto prescindir a sua característica de política governamental.

Na instância municipal também predominou em maior parte uma racionalidade burocrática. Nessa instância o que efetivamente ocorreu foi um aumento da participação dos recursos no FNAS, o que sinaliza uma maior convergência para o expediente da LOAS. Apesar disso, foi a instância administrativa que apresentou as menores variações na série histórica, sendo, portanto, bastante homogênea. Tanto o volume de recursos na função assistência social quanto a parcela deles que foi executada fora das unidades orçamentárias ligadas ao SUAS mantiveram-se estáveis em todos os estratos municipais. Isso significa que, embora tenha havido algum grau de adequação às normativas legais,

também houve uma resistência em abrir mão da reserva de recursos destinados à aplicação da assistência social segundo sua própria racionalidade política.

Por seu turno, o ente estadual despontou como aquele que mais foi orientado pelo predomínio da racionalidade política. Dado inegavelmente confirmado pela diminuição contínua do volume de recursos destinados às unidades orçamentárias afetas ao SUAS em benefício de outras, que embora, como no caso do FIA, possam guardar proximidade com as diretrizes da assistência social, não são exclusivamente voltados à população público-alvo da assistência social, isto é, aquela em situação de risco e vulnerabilidade social. A título de exemplo, os R\$ 60 milhões oriundos do FIA, empregados para a construção de 32 Centros da Juventude no Estado (IPARDES, 2011), são voltados a uma parcela da população que, por um lado, não necessariamente encontra-se em situação de privação de mínimos sociais e, por outro, não está acessível ao público adulto e idoso. De qualquer modo, torna-se notório que esse tipo de atuação demonstra o entendimento registrado no capítulo 1 desta dissertação, de que a política social procura em seus objetivos ofertar bens e serviços aos cidadãos. Apesar disso, embora seja uma política e um programa de governo totalmente legítimo, pode-se contestar a sua identificação com a assistência social. Dessa forma, representa uma racionalidade política que aplica a sua própria política de assistência social à margem do entendimento e das diretrizes da LOAS e do SUAS.

Embora em bases frágeis, a maior presença de uma racionalidade burocrática, certamente com a anuência da racionalidade política, nas relações da União e dos municípios, aproxima o federalismo brasileiro nessa área de seu aspecto cooperativo.

Já em relação à esfera estadual, o predomínio de uma racionalidade claramente política em contraposição, e inclusive reduzindo e ocupando o espaço da racionalidade burocrática, torna as relações desse ente com os demais um federalismo do tipo competitivo.

No entanto, essa característica da esfera estadual parece guardar relações mais com traços estruturais do que conjunturais – embora estes últimos também venham a contribuir significativamente. Primeiramente, o próprio lugar da assistência social em perspectiva estadual encontra-se de certa forma opaco. A falta de atribuições claras possibilita o direcionamento dos recursos para uma política que não guarda correspondência com as normativas vigentes. Além disso, o fato de ser a

instância que menos recursos disponibiliza para assistência social, em termos percentuais de seu orçamento, em perspectiva comparada aos demais entes federativos, também pode ser compreendido como um reflexo do deterioramento das finanças estaduais resultante das transformações e processos ocorridos após o pacto federativo celebrado na CF/88. O impacto nulo do volume de transferências e o peso do endividamento na conta financeira do estado parecem contribuir para um cenário em que o ente estadual patina e afunda sem sair do lugar. Com isso, o alto grau de comprometimento das receitas do estado, somado à falta de um espaço próprio (apenas seu) para agir na assistência social, faz com que o estado busque alternativas alheias à LOAS e ao SUAS. Pois a prioridade dada pela União às transferências de renda direta ao cidadão demonstra de forma inequívoca que a racionalidade burocrática pode sim atender a uma racionalidade política, uma vez que esse expediente valorizado na esfera federal tornou-se praticamente um campo de ação exclusivo da União. A falta desse lugar que possa ser identificado como exclusivamente de competência estadual pode ser uma razão da paulatina retirada do ente estadual na política de assistência social. Isso aponta para o fato de que o atrativo do federalismo cooperativo reside em cada ente contribuir com atividades suplementares (pois nestas pode individualizar-se) e não complementares (situação em que as participações de todos e de cada um dos entes estão fundidas e/ou diluídas).

Nesse sentido, para que a racionalidade política ceda espaço para a racionalidade burocrática é preciso que esta contenha e ofereça elementos atrativos para aquela. Do contrário prevalecerá a competição no federalismo, principalmente naquelas políticas que são caracterizadas por conter competências comuns às três esferas de governo, como é o caso da assistência social.

Portanto, no que tange à hipótese deste estudo, acreditávamos nós inicialmente que o fato de 100% dos municípios paranaenses terem aderido ao SUAS teria sido uma consequência da padronização legal contida principalmente na NOB/SUAS, cuja racionalidade burocrática intrínseca proporcionaria um aumento de recursos via transferências tanto federais quanto estaduais aos municípios, com consequente elevação dos percentuais aplicados por essa própria instância governamental. Se esta hipótese também era uma expectativa dos entes municipais, no momento em que aderiram ao SUAS, ela não se confirmou.

Desejávamos nós também verificar se a adesão à política nacional

corresponderia a alguma interferência na autonomia municipal nessa área. O comportamento tanto das unidades orçamentárias relacionadas ao SUAS quanto as não relacionadas indicam que não houve impactos significativos nesse quesito. Como já mencionamos mais de uma vez, parece ter havido uma adequação e não uma transformação nos destinos de aplicação dos recursos. Isso significa que a NOB/SUAS pode ter padronizado os serviços mas não acarretado em aumento dos efetivos destinados aos mesmos. Se isso tivesse acontecido certamente haveria algum impacto perceptível na variável do financiamento municipal.

De forma clara, o fato de a União criar seu novo e mais importante programa fora do FNAS e ter permitido uma redução dos recursos destinados ao cofinanciamento dos serviços, bem como o estado diminuir a participação das unidades orçamentárias relacionadas ao SUAS, sendo de forma ainda mais acentuada a perda de recursos ocorrida no FEAS e a completa ausência de transferências aos municípios pós NOB/SUAS são aspectos que vão de encontro à racionalidade burocrática, caracterizando verdadeiros efeitos perversos.

Portanto, a racionalidade política se manifesta, de forma distinta, nas três esferas governamentais, sendo que no caso do estado ela chega mesmo a oferecer resistência a uma efetiva implantação da racionalidade burocrática. Já na União e nos municípios existe uma espécie de convivência em que a racionalidade burocrática predomina, mas não chega a formar uma totalidade única. Com efeito, ao fim e ao cabo, a definição de tais cenários passa pelo fato de que “a política não define sua identidade pelo que ela quer, mas por aquilo a que cede, sem vontade própria” (OFFE, 1984, p.274).

Assim, no lugar de nossa hipótese inicial chegamos à conclusão de que não houve sobreposição nem uma significativa valorização da racionalidade burocrática no conjunto das instâncias federativas. Isto, obviamente, medido pela variável dependente do financiamento. A estruturação da política pública, bem como o respectivo incremento do volume de recursos detectados em cada esfera (em ritmos distintos, vale ressaltar), ocorreu por motivos e, principalmente, direções diferentes, conforme verificado no decorrer deste estudo. Desse modo, não houve uma convergência, pós NOB/SUAS em relação ao período anterior, para a efetivação de uma prática de cofinanciamento prevista na LOAS e executada no âmbito do SUAS. Em verdade, cada instância executou, de forma prioritária, a parte que lhe cabia na distribuição (ou ausência) de atribuições específicas: no caso da União em

benefícios, e dos municípios em serviços, ou, como no caso do estado, foi em busca e direção de outras alternativas, mesmo que estas estivessem para além do SUAS.

Esse conjunto de constatações, em nosso entendimento, permite afirmar que nas relações do federalismo brasileiro aplicadas à assistência social, a despeito dos avanços institucionais registrados, ainda existe um espaço considerável para atuação da burocratização, em seu sentido weberiano, na garantia plena e efetiva dos direitos sociais entre nós.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Descentralização e coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria (org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC -. Brasília : MP, SEGES, 2002. Parte 2
- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010a.
- ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner. (org.) **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010b.
- AFFONSO, Rui. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.
- ALEXANDER, Jeffrey. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. (org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.
- ALMEIDA, Maria. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.29-40, jun.2005.
- ALMEIDA, Maria. **Federalismo e proteção social**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. 2000. Disponível em:<
<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 20/05/2010.
- ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ. **História administrativa do Paraná (1853-1947)**: criação, competências e alterações das unidades administrativas da Província e do Estado. Curitiba: Imprensa Oficial/DEAP, 2000.
- ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ. **História administrativa do Paraná (1948-1998)**: criação, competências e alterações das unidades administrativas do Estado. Curitiba: Imprensa Oficial/DEAP, 2002.
- ARRECTHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. São Paulo: Ed. FGV: Ed. Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (org.). **Avaliação de políticas públicas**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de

coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18 p.17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.39, p.3-40, 1995.

BARRIENTOS, Armando; HINOJOSA-VALENCIA, Leonith. **A Review of social protection in Latin America**. Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2009.

BEHRING, Elaine. **Política social no capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEVERIDGE, William Henry. **O Plano Beveridge**. 2. ed. Lisboa: Editorial Século, 1942

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.2, p.10-16, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete; OLIVEIRA, Sandra. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. **Ser Social**, n. 12, p.115-143, 2003.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, p.73-83, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em 1/08/2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **MP WIKI - Enciclopédia**

Virtual do Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://ptbr.miniplan.wikia.com/wiki/MP_Wiki>. Acesso em: 18/07/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Guia de Orientação n. 1.** Brasília: MDS, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p. 1-28, jan. 1996.

CAMPELLO, Tereza. **Discurso da ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, na cerimônia de sanção do projeto de lei que institui o Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/julho/presidentadilmasanciona-lei-do-suas-e-garante-continuidade-ao-atendimento-da-assistencia-social>>. Acesso em: 07/07/2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 337-359, 1996.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Demian; CORREIA, Fernando. Estado e Federação: uma discussão para o Brasil. **Revista de Economia**, Curitiba, v.33, n.2, p.41-64, jul./dez. 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política Social no Brasil contemporâneo.** No prelo. Texto gentilmente cedido pelo autor em 20/08/2012.

CASTRO, Jorge Abrahão *et al.* Gasto social federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001. IN: PINTO, Márcio; BIASOTO JR., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

COELHO, Roseli. **Social-Democracia: formas e reformas.** São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP e FESPSP, 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN, John; PETERSON, Stephen. **Methodological issues in the analysis of decentralization.** Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1996. (Development Discussion Paper, n. 555). Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf>>. Acesso em: 30/08/2010.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v.11, n.2, p. 183-197, out.1999.

COLIN, Denise. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social:** transitando entre a filantropia e a política pública. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

CORDEIRO, José. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, Bruno. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge (org.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

COUTO, Berenice *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010a.

COUTO, Berenice; YASBEK, Maria; RAICHELIS, Raquel. Conclusão geral: contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento. In.: COUTO, Berenice *et al.* (org.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010b.

COUTO, BERENICE, *et al* A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In.:_____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010c.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In.: IPEA. **Para a década de 90:** prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

DUBET, François. La decadência del programa institucional. In.:_____. **El declive de la institución:** profesiones, sujetos, e individuos ante la reforma del Estado. Barcelona: Gedisa Editorial, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n. 35, p.73-111, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p.85-116, 1991.

FALEIROS, Vicente. **A política social no Estado Capitalista:** as funções da previdência e assistências sociais. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) -

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2010.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIDDENS, Anthony. **Política, Sociologia e Teoria Social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

HABERMAS, Jurgen. Técnica e ciência enquanto “ideologia”. In: BENJAMIM, Walter; HORKHEIMER, Max; HABERMAS, Jurgen. **Textos Escolhidos**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

IPARDES. **Programa Centros da Juventude**: relatório de pesquisa. Curitiba: IPARDES, 2011.

IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10).

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia; CHAILUB, Juliana. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 17, n.1, p.175 – 250, 2009. (Vinte Anos da Constituição Federal)

KERSTENETZKY, Celia. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KHAIR, Amir. A questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. IN: PINTO, Márcio; BIASOTO JR., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para discussão n. 596).

LICIO, Elaine. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil**: o impacto da variável federativa. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2002.

LOLIS, Dione. As políticas sociais no Paraná no Governo Requião. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 28 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=987030&tit=As-politicas-sociais-no-Parana-no-Governo-Requiao>>. Acesso em: 14/09/2010.

LOPREATO, Francisco. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LOPREATO, Francisco. A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. IN:

PINTO, Márcio; BIASOTO JR., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno explicado às crianças**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

MARSHALL, Thomas Humphery. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARSHALL, Thomas Humphery. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967a.

MEHROTRA, Santos H. Aprendendo com os contrastes: proteção social na Ásia e na América Latina em tempos de crise econômica. In: COELHO, Maria; TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica. (org.). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: MDS, UNESCO, 2010.

MENDES, Marcos. **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para discussão, 39).

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para discussão n. 1724).

MORA, Mônica. A crise da dívida estadual. IN: PINTO, Márcio; BIASOTO JR., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

MILLS, C. Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

NAZARETH, Paula. **Descentralização e federalismo fiscal**: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

NELSON, Kenneth. Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. **International Journal of Social Welfare**, Oxford, v.19, p. 367–378, 2010.

OFFE, Claus. **Trabalho e Sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da Sociedade do Trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.v.2

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo

Brasileiro, 1984.a

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007 (Texto para Discussão n. 43).

PALME, Joakim et al. **European Social Models, Protection and Inclusion**. Stockholm: Institute for Futures Studies, 2009.

PALOTTI, Pedro; COSTA, Bruno. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.19, n.39, p.211-235, jun. 2011

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Contas do Governador 2009**. Curitiba: TCE-PR, 2010. (Caderno Ciclo Orçamentário).

PARSONS, Talcott. **A estrutura da ação social**: um estudo de Teoria Social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes. Petrópolis: Vozes, 2010. v. 2 – Weber.

PARSONS, Talcott. **El sistema social**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

POCHMANN, Marcio. O mito da tributação elevada no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2008. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1409200808.htm>> Acesso em: 20/12/2012.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p.3-16, 2004.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP/ Konrad Adenauer, 2001.

PRADO, Sérgio. Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da Reforma Tributária. IN: PINTO, Márcio; BIASOTO JR., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 3. ed. Rio de

Janeiro: Campus, 1980.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner. (org.) **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. O orgulho de nossos Estados. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 jan. 2012, Política, A5.

ROCHA, Carlos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Civitas**, Porto Alegre, v.11, n. 2, p.323-338, maio/ago. 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.9-27, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado -providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**, v. 16, p1-47, 2003. Disponível em:<
<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>> Acesso em: 03/08/2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público no Brasil**: financiamento e destino dos decursos da Seguridade Social (2000-2007). Tese (Doutorado em Política Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2008.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANT'ANNA, Darléa. A influência do primeiro-damismo no governo do estado do Rio de Janeiro no período de 1995 a 2009. In.: SEMINÁRIO REGIONAL DE EXTENSÃO E ESTÁGIO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 87-103, 2005.

SILVEIRA, Jucimeri. **Constituição do campo da Assistência Social no Paraná**: política pública, institucionalidade e sujeitos sociais. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desempenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n.24, p.105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, n.18, p.27-41, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04). **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.39, n.3, p.505-573, maio/junho 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TAVARES, Gisele. **O Financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná (1996-2002)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, 2003.

TAVARES, Gisele. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In.: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

TELLES, Vera. Questão social: afinal, do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.4, p.85-95, out./dez. 1996.

VIEIRA, Edvaldo. **Os direitos sociais e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2000. v.1

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1999.v.2

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999a. parte 1

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995. parte 2

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan,

1982.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix, {19--}.